

### Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Bleses, Peter; Vobruba, Georg

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bleses, P., & Vobruba, G. (2000). *Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. (Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Querschnittsgruppe Arbeit und Ökologie, 00-525). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-116311>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

P00-525

**Entwicklungslinien und  
Zukunftsperspektiven der Sozialpolitik  
in der Bundesrepublik Deutschland**

Peter Bleses und Georg Vobruba

## Querschnittsgruppe „Arbeit & Ökologie“

---

Im WZB sind auf Initiative des Präsidenten „Querschnittsgruppen“ zu Themen eingerichtet worden, die in mehreren Abteilungen bearbeitet werden und abteilungsübergreifend besondere Aufmerksamkeit verdienen. Bestehende Forschungsansätze und Forschungsarbeiten werden neu ausgerichtet auf wissenschaftliche Zusammenhänge hin, deren Erforschung von der Verknüpfung unterschiedlicher abteilungsspezifischer Kompetenzen profitieren kann. In Querschnittsgruppen werden auf Zeit problembezogene Forschungsk Kooperationen organisiert.

Die Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie konzentriert ihre Aktivitäten in den Jahren 1998 und 1999 auf ein Forschungsprojekt, das soziale und arbeitspolitische Aspekte in ihrer Wechselwirkung mit zentralen Elementen von unterschiedlich akzentuierten Nachhaltigkeitskonzepten zum Untersuchungsgegenstand hat. Es wird in einem Forschungsverbund mit den Kooperationspartnern Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (WI) durchgeführt und von der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) gefördert. An dem Projekt „Arbeit + Ökologie“ beteiligen sich seitens des WZB Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen aus sechs Forschungseinheiten. Eckart Hildebrandt (Abteilung „Regulierung von Arbeit“) und Helmut Weidner (Abteilung „Normbildung und Umwelt“) koordinieren die Querschnittsgruppe und leiten das Forschungsprojekt, an dem auch externe Experten beteiligt sind.

Über die Arbeitsergebnisse wird fortlaufend in WZB-discussion-papers informiert. Eine Übersicht der bisher erschienenen Papiere findet sich am Ende des vorliegenden papers.

Weitere Projektinformationen sind im Internet unter <http://www.wz-berlin.de/aoe/> und <http://www.a-und-oe.de> erhältlich.

## Verbundprojekt „Arbeit + Ökologie“

---

Die Gewerkschaften haben im DGB-Grundsatzprogramm von 1996 die Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung zu einer wichtigen Aufgabe erklärt. Ihre Suche nach einer sozial-ökologischen Reformstrategie steht unter der Prämisse, daß ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele gleichwertig verfolgt werden müssen, wobei erhebliche Defizite bei der Berücksichtigung der sozialen Dimension von Nachhaltigkeitskonzepten konstatiert werden.

Vor diesem Hintergrund haben sich die drei Forschungsinstitute DIW, WI und WZB mit ihren jeweils spezifischen fachlichen Kompetenzbereichen zum Forschungsprojektverbund „Arbeit + Ökologie“ zusammengetan. Dessen Hauptziel ist es, soziale und arbeitspolitische Aspekte in ihrer Wechselwirkung mit zentralen Elementen von unterschiedlich akzentuierten Nachhaltigkeitskonzepten zu untersuchen. Damit soll die Diskussion in Deutschland mit neuen Aspekten belebt und den Gewerkschaften eine fundierte Grundlage für ihren Strategiebildungsprozeß geboten werden.

Dabei wird sich das Forschungsprojekt auf drei Leitfragestellungen konzentrieren: (1) das Verhältnis zwischen den sozialen Implikationen von Nachhaltigkeitsstrategien und gewerkschaftlichen Zielen, (2) die Bausteine einer sozial-ökologischen Reformstrategie und (3) die Rolle der deutschen Gewerkschaften in einem gesellschaftlichen Nachhaltigkeitsdiskurs.

Das Projekt ist in die folgenden drei, zeitlich gestaffelten Phasen gegliedert:

*Querschnittsanalysen:* Sie dienen der Erfassung und Klärung der vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Nachhaltigkeit und Arbeit, die sich aus ökonomischer, sozialer und ökologischer Sicht ergeben. Hierbei wird es auf der Makroebene etwa um Fragen von Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsentwicklung, sozialer Sicherheit und Ressourcenverbrauch gehen; auf der Mikroebene werden neue Arbeitsverhältnisse und Arbeitszeiten, das Verhältnis von formeller und informeller Arbeit sowie sozial-ökologische Innovationspotentiale untersucht. Die Analyseergebnisse sollen Grundlagen für die Beurteilung von Szenarien schaffen und der Formulierung von Strategien dienen.

*Szenarioanalysen:* Um dem Spektrum verschiedener Positionen in der Nachhaltigkeitsdiskussion gerecht zu werden, sollen zwei unterschiedliche Nachhaltigkeitsszenarien entwickelt und analysiert werden. Das sogenannte ökonomisch-soziale Szenario (DIW) geht von der ökonomischen Kritik an der vorherrschenden Wirtschaftspolitik aus, während das sogenannte ökologisch-soziale Szenario (WI) auf der ökologischen Kritik vorherrschender umweltrelevanter Politikmuster basiert. Als Hintergrundfolie für die Beurteilung dieser beiden Nachhaltigkeits-szenarien dient ein sogenanntes angebotsorientiertes Kontrastszenario (DIW), das auf einer Fortschreibung bisher dominierender wirtschaftspolitischer Konzepte beruht.

*Erarbeitung von Strategieelementen:* Die Bewertung der Szenarien nach (aus den Querschnittsanalysen gewonnenen) ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien der Nachhaltigkeit soll Zielkonflikte und -synergien aufdecken und damit der Strategieformulierung dienen. Diese können – gemeinsam mit weiteren Strategien, die aus der Analyse von Konfliktpotentialen und aus den Querschnittsanalysen gewonnen wurden – einen Beitrag für die Entwicklung einer gewerkschaftlichen sozial-ökologischen Reformstrategie liefern.

## Arbeitspolitisch-soziale Querschnittsanalysen

---

Der Versuch, soziale Interessenlagen und gesellschaftliche Entwicklungsdynamiken mit ökologischen Anforderungen in Verbindung zu bringen, stößt unmittelbar auf die tiefe Trennung der gesellschaftlichen Systemlogiken (Ökologie, Ökonomie, Soziales), die in den gültigen Regelungssystemen, den Strategien und Maßnahmen der gesellschaftlichen Akteursgruppen in den jeweiligen Politikfeldern und auch in den Köpfen der Wissenschaftler eingeschrieben ist. Obwohl immer wieder Initiativen zur Verknüpfung von Arbeit und Ökologie gestartet werden, sind diese bisher punktuell und widersprüchlich geblieben. Das Beispiel der Beschäftigungswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen ist hier das prägnanteste. Eine systematische Analyse der Vielfalt und der Vielschichtigkeit der Zusammenhänge steht bisher aus.

Zur Überwindung dieser Segmentierung, und um die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen Arbeit und Ökologie zu erfassen, führt das WZB für den arbeitspolitisch-sozialen Teil des Forschungsvorhabens eine breite Überblicksanalyse zu den Berührungspunkten zwischen Arbeit und Ökologie durch, die durch drei Politikfelder geprägt werden: den Entwicklungstrends der Erwerbsarbeit (Wettbewerbsmodelle), der Stellung der Arbeit in Nachhaltigkeitskonzepten bzw. ihre arbeitspolitischen Folgen und den Zukunftserwartungen an Arbeit, wie sie von der Arbeitsbevölkerung und ihren Interessenvertretungen gesehen werden (Wohlfstandsmodelle).

Mit dieser Vorgehensweise soll (a) die ganze Breite arbeitspolitischer Gestaltungsfelder durchgeprüft werden, um sicherstellen, daß auch die eher indirekten ökologischen Voraussetzungen und Folgen arbeitspolitischer Strategien erfaßt werden, (b) die verschiedensten Wechselwirkungen analysiert werden, ohne sie aus den arbeitspolitischen Bewertungszusammenhängen zu lösen, sowie (c) durch die breite Überblicksanalyse alle für eine gewerkschaftliche Nachhaltigkeitsstrategie relevanten Felder und Strategien ausfindig gemacht werden, d. h. sowohl Bereiche hoher Synergie wie auch Bereiche absehbarer Konflikte.

Aufgrund der Wahl eines breiten, überblicksanalytischen Ansatzes ergab sich notwendigerweise das Problem der Strukturierung und Bündelung der zahlreichen Themenbereichsanalysen. Hierzu wurden fünf Themenfelder konstruiert, in denen Detailanalysen anzufertigen waren, die um Überblicksanalysen ergänzt werden. Die Themenfelder lauten:

- I. Arbeit im und durch Umweltschutz
- II. Risiken und Chancen in der Erwerbsarbeit, neue Arbeitsformen und Arbeitsverhältnisse
- III. Gesundheitsschutz – Arbeitsschutz – Umweltschutz
- IV. Neue Formen der Arbeit und der Versorgung
- V. Neue Regulierungsformen

Die arbeitspolitisch-soziale Querschnittsanalyse des WZB stellt mit ihrer Vielzahl von Bereichsanalysen durch die analytische Erschließung des Zusammenhangs von Entwicklungstrends der Erwerbsarbeit mit den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung unter Einbeziehung der subjektiven Wertvorstellungen zu Arbeit einen eigenständigen Forschungsschritt dar. Mit der Veröffentlichung der einzelnen Studien werden die Resultate der arbeitspolitisch-sozialen Querschnittsanalysen einer breiten Diskussion zugänglich gemacht.

P00-525

# **Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland**

Peter Bleses und Georg Vobruba\*

\* Institut für Soziologie, Universität Leipzig

## Zusammenfassung

Der deutsche Wohlfahrtsstaat war bis Mitte der siebziger Jahre der typische Fall eines *lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungsstaates*. Seither jedoch wandelt er sich in Reaktion auf ökonomische und soziale Veränderungen. Auf der einen Seite werden lohnarbeitszentrierte Sicherungen zurückgenommen; auf der anderen Seite werden aber auch neue, *nicht* lohnarbeitszentrierte Sicherungen eingerichtet. Zudem verändert der deutsche Wohlfahrtsstaat zunehmend auch seine Sicherungsziele: statt (allein) den Lebensstandard zu sichern, häufen sich die Mischungen von Einkommen aus verschiedenen Händen (income mixes). Abschließend erörtern wir, warum wohlfahrtsstaatliche Leistungen über ihren unmittelbaren sozialpolitischen Zweck hinaus Gesellschaften helfen können, Transformationsphasen zu meistern.

## Abstract

Up to the mid-1970s the German welfare state was mainly wage-labour-centred and based on the social insurance system. Due to economic and social developments, the welfare state has changed a lot since then. On the one hand, the wage-labour-centred elements of the welfare state have experienced considerable cuts, and, on the other hand, new *not* wage-labour-centred social political institutions have developed. Additionally, the targets of the German welfare state have changed: instead of (exclusively) securing people's living standards, combinations of incomes from different sources – i.e. income mixes – have emerged. The paper ends with considerations on additional uses of social policy instruments that might help societies in phases of transformation.

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Die Entwicklung der institutionellen und rechtlichen Struktur der Sozialpolitik .....</b>	<b>4</b>
2.1	Das sozialpolitische System: Lohnarbeitszentrierter Sozialversicherungsstaat .....	4
2.2	Entwicklungslinien .....	8
2.2.1	Strukturfragen – Inklusions- vs. Exklusionstendenzen .....	9
2.2.2	Niveaufragen – insgesamt weniger .....	17
2.3	Fazit: weniger und mehr .....	22
<b>3</b>	<b>Wandel der Einkommens- und Beschäftigungsstrukturen: Probleme des Äquivalenzprinzips .....</b>	<b>24</b>
3.1	Ausdifferenzierung der Einkommen .....	24
3.2	Wandel der Erwerbsarbeit – weniger Normalarbeit .....	27
3.3	Versagen des lohnarbeitszentrierten Äquivalenzprinzips? .....	31
<b>4</b>	<b>Reaktionen auf partielles Versagen von Markt und Sozialversicherungsstaat: ‚income mixes‘ .....</b>	<b>33</b>
4.1	Zunahme von ‚income mixes‘? .....	33
4.2	Income mixes als funktionale Äquivalente zum Sozialversicherungsstaat? .....	39
<b>5</b>	<b>Der Zusatznutzen von Sozialpolitik .....</b>	<b>42</b>
5.1	Die Wurzeln des Ansatzes .....	42
5.2	Ein knapp gefaßtes Theorie-Argument .....	43
5.3	Der ökologische Zusatznutzen von Sozialpolitik .....	45
5.4	Der Zusatznutzen von Sozialpolitik im Globalisierungsprozeß .....	46
<b>6</b>	<b>Schluß .....</b>	<b>47</b>
	<b>Literatur .....</b>	<b>48</b>



# 1 Einführung

Auf den ersten Blick scheint die Lage klar zu sein. Die gegenwärtige institutionelle Struktur der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland zeigt es ebenso wie die langfristige, bis in die wohlfahrtsstaatliche ‚Gründerzeit‘ im vergangenen Jahrhundert zurückreichende geschichtliche Entwicklung: Der deutsche Wohlfahrtsstaat war und ist ein auf Vorleistung in Lohnarbeit ausgerichteter *Sozialversicherungsstaat*. In diesem spielt der Staat zwar eine außerordentlich wichtige Rolle als Regulator und finanzieller ‚Zuschußgeber‘ oder ‚Ausfallbürge‘. Dennoch ist ein großer Teil sozialer Sicherung in wenigstens zum Teil selbstverwalteten Versichertengemeinschaften nach dem Gegenseitigkeitsprinzip organisiert. Zwar verging kaum eine Epoche, in der nicht von den sozialen und vor allem finanziellen „Grenzen des Sozialversicherungsstaates“ (Riedmüller/Olk [Hg.] 1994) die Rede war. Doch scheint das seine Entwicklungsdynamik allenfalls kurz zu behindern, nicht aber langfristig zu bremsen. Zumindest von außen betrachtet ist die Geschichte der Sozialversicherungen bis heute eine mehr als hundertjährige Erfolgsgeschichte. So wurden bereits in den letzten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts die Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung eingerichtet. Mit reichlicher Verspätung komplettierte dann im Jahre 1927 die Arbeitslosenversicherung das ursprüngliche Sozialversicherungsspektrum. Und schließlich, nachdem die Zweifel an der Zukunftsfähigkeit der Sozialversicherungen lauter denn je ertönten, gelang es dem Gesetzgeber dennoch, 1995/96 mit der gesetzlichen Pflegeversicherung einen fünften, völlig neuen Sozialversicherungszweig einzurichten.

Doch damit noch nicht genug: Auch ein Blick auf die Ausgabenseite des deutschen Wohlfahrtsstaates scheint zu bestätigen, daß die Sozialversicherungen einschließlich der über sie abgewickelten Leistungen (wie Arbeitslosenhilfe) mit einem Anteil von etwa 65,4%<sup>1</sup> – also fast zwei Dritteln – am Sozialbudget des Jahres 1997 den weitaus größten Ausgabenposten bilden. Das verbleibende gute Drittel der Sozialausgaben verteilt sich auf die weiteren Zweige des Sozialleistungssystems sowie die indirekten Leistungen des Familienlastenausgleichs, die über das Finanzamt abgewickelt werden. Damit sind die verschiedenen anderen Leistungssysteme wie die Sozialhilfe oder das Erziehungsgeld zwar nicht unbedeutend, schon gar nicht was deren Wert für die jeweiligen Leistungsbezieher betrifft; doch bleiben sie in Relation zur rein quantitativen Bedeutung der Sozialversicherungen eben weit zurück.<sup>2</sup>

Aus alledem könnte geschlossen werden, daß die Bundesrepublik Deutschland traditionell wie gegenwärtig nicht nur einen Sozialversicherungsstaat darstellt, sondern auch eine Sozialversicherungsgesellschaft, da ein erheblicher Teil des gesellschaftlichen

---

1 Eigene Berechnung auf Basis der Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMAS 1998: 214 f.); zugrunde gelegt wurden die Ausgaben für die allgemeinen Systeme (Renten-, Pflege-, Kranken- und Unfallversicherung sowie Arbeitsförderung), wobei die ansonsten in diesen Bereich fallenden Ausgaben für Kinder- und Erziehungsgeld nicht berücksichtigt wurden.

2 Zur Aufschlüsselung der Aufwendungen s. BMAS 1998.

Sozialeinkommens und damit der Produktion sozialer Sicherheit aus diesen ‚Solidargemeinschaften‘ stammt. Unseres Erachtens ist dieses Bild aber unzureichend und spiegelt vor allem nicht die tiefgreifenden Veränderungen wider, die sich insbesondere in den vergangenen beiden Jahrzehnten unter dem vor allzu neugierigen Blicken schützenden Dach scheinbar intakter institutioneller Strukturen und einer dynamischen Ausgabenentwicklung – sprich: Ausgabenwachstum – ergeben haben. Und diese betreffen verschiedene Aspekte. Zunächst einmal zeigen sich Umgestaltungen in der Struktur- und Niveaudimension: in Art und Umfang der in die Sozialversicherungen und andere (neue) Sicherungsinstitutionen einbezogenen Gruppen und sozialen Risiken sowie der Höhe ihrer Absicherung.

Sicherlich ist es nicht unbedingt neu, daß Gruppen aus den Sozialversicherungen ausgeschlossen wurden und daß das Absicherungsniveau zurückgefahren wurde. Aber diese Erkenntnis führt in der sozialwissenschaftlichen Debatte regelmäßig zu einem umgekehrten Kurzschluß. Statt Stabilitätsvisionen werden von dieser Seite – meist unter dem Eindruck historisch wie institutionell isolierter Entwicklungsschübe – oft solche des *Unterganges* vorgebracht (vgl. Schmitthenner [Hg.] 1995; auch Borchert 1995). Wird die Analyse hingegen auf längere Entwicklungszeiträume und auf Entwicklungen in unterschiedlichen Sicherungsbereichen sowie auf Verschiebungen zwischen diesen erweitert, lassen sich sehr wohl Hinweise auf tiefgreifende Veränderungen gewinnen, nicht aber auf solche des einfachen und ersatzlosen Verschwindens des deutschen Wohlfahrts- bzw. Sozialversicherungsstaates. Wir werden diese im engeren Sinne sozialpolitischen Entwicklungslinien im ersten Schritt unserer Ausarbeitung nachzeichnen. In der Tendenz läßt sich in der Sozialpolitik eine abnehmende „Lohnarbeitszentriertheit“ (Vobruba 1990) und eine zunehmende Familienorientierung erkennen, die mit weiteren Konsequenzen in der Art und Weise wohlfahrtsstaatlicher Absicherung verbunden ist (Kap. 2).

Allerdings gibt eine historische Darstellung institutioneller Entwicklungen immer nur einen Teil dessen wieder, was sich in einer bestimmten Periode verändert hat. Ein umfassenderes Bild ergibt deren Verknüpfung mit den gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen und deren Veränderungen im Zeitverlauf. Denn erstens beruhen wohlfahrtsstaatliche Arrangements immer auf bestimmten Annahmen über ihre gesellschaftlichen und ökonomischen Voraussetzungen; zweitens greifen sozialpolitische Sicherungen regelmäßig nur dann hinlänglich, wenn diese Voraussetzungen auch tatsächlich Bestand haben. Verändern sie sich in größerem Ausmaße, drohen die Sicherungen zumindest teilweise ‚leerzulaufen‘, obwohl die Institution nach wie vor besteht. Wir werden diesen Zusammenhang in Kapitel 3 aufzeigen und nachweisen, daß die in der Vergangenheit zu beobachtende Stärkung des lohnarbeitszentrierten Äquivalenzprinzips in den Sozialversicherungen immer öfter deshalb zu sozialpolitisch unerwünschten Effekten oder sogar zu einem partiellen Versagen des deutschen Wohlfahrtsstaates führt, weil die Annahmen des Leistungssystems (z. B. kontinuierliches Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) immer weniger der gesellschaftlichen Realität entsprechen.

Das wirft eine weitere Frage auf, die wir in Kapitel 4 behandeln wollen. Wie verhalten sich die ‚Opfer‘ der zumindest in einigen Bereichen gegenläufigen Bewegung von

Stärkung der lohnarbeitszentrierten Leistungsvoraussetzungen einerseits und der abnehmenden Möglichkeit (Bereitschaft), diesen zu entsprechen? Wir denken, daß rechtlich erlaubte wie nicht erlaubte Strategien der Kombination von Einkommensquellen, sogenannte ‚income mixes‘ (Vobruba 1997a: 61), eine der zentralen Reaktionen der vom partiellen sozialpolitischen Versagen des Wohlfahrtsstaates Betroffenen bilden. Solche Strategien können den deutschen Typ des Wohlfahrtsstaates, den Sozialversicherungsstaat, in Frage stellen. Dabei zeigt die Art vieler income mixes aber auch, daß prinzipiell zwar Alternativen zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen gefunden werden können, daß aber gerade der Wohlfahrtsstaat insbesondere mit einer Absicherung des Einkommensminimums erst die Basis dafür bietet, solche Alternativen überhaupt wählen zu können. Und es erweist sich, daß nicht zuletzt der Wohlfahrtsstaat selbst immer öfter solche Kombinationen von Einkommensquellen mittels sozialpolitischer Regelungen schafft oder doch zuläßt.

All das ist aber erst in Ansätzen zu erkennen und weist bereits in die Zukunft der Sozialpolitik. Faktoren für diese zukünftige Entwicklung der Sozialpolitik wollen wir in Kapitel 5 erörtern. Es lassen sich jenseits normativer Erwägungen gute Gründe dafür finden, weshalb der Wohlfahrtsstaat ein Interesse an einem ausgebauten und den sozialen Bedürfnissen gerecht werdenden System sozialer Sicherung haben sollte. Denn gerade in Zeiten des strukturellen Wandels, sei es der globalen Ökonomie, sei es der gesellschaftlichen oder ökologischen Bedingungen oder aller dieser Dimensionen zugleich, bietet eine diesem Wandel angemessene Sozialpolitik einen über ihre im engeren Sinne sozialen Wirkungen hinausgehenden erheblichen Zusatznutzen: Sie unterstützt Modernisierungseffekte und schafft durch die Absicherung der Verlierer von Transformationsprozessen gesellschaftliche Legitimation auch in ‚schwierigen‘ Zeiten. Sicherlich ist die Sozialpolitik dazu nicht per se in der Lage; vielmehr bedarf sie zur Unterstützung des Wandlungsprozessen eine dem Wandel angemessene Ausrichtung. Auf der politischen Tagesordnung stehen – eng miteinander zusammenhängend – derzeit vor allem die Folgen der Globalisierung, der Strukturwandel von Arbeit sowie eine ökologische Umsteuerung. Deshalb wollen wir abschließend diskutieren, ob sozialpolitische Innovationen hier Wandlungsprozesse unterstützen können oder sollen.

Dieser sehr umfassende Blick auf die historischen Entwicklungen der Sozialpolitik, ihrer gesellschaftlichen und ökonomischen Voraussetzungen und schließlich auch ihrer zukünftigen Perspektiven angesichts sich rasch wandelnder Gegebenheiten erfordert auf der anderen Seite Einschränkungen. So werden wir uns im folgenden auf das Erwerbs- und Sozialeinkommen konzentrieren, andere Entwicklungen der Sozialpolitik (z. B. der sozialen Dienste und der Gesundheitsvorsorge) lediglich am Rande und nicht systematisch behandeln. Wenngleich damit auch nur ein Teil der sozialpolitisch relevanten Zusammenhänge erfaßt werden kann, läßt sich das doch begründen: Geld spielt nicht nur in der aktuellen Existenzsicherung eine zentrale Rolle; auch jegliche Vorsorge für die Zukunft beruht darauf, Einkommensquellen in ausreichendem Umfang sicherstellen zu können. Geld sichert zudem gesellschaftliche Teilhabe und gesellschaftlichen Status. Soziale Dienstleistungen sind wichtig, doch können sie eine ausreichende Verfügung über Geld nicht substituieren; schon gar nicht, wenn solche Dienste ganz oder teilweise *gekauft* werden müssen.

## **2 Die Entwicklung der institutionellen und rechtlichen Struktur der Sozialpolitik**

Um die Entwicklung der bundesdeutschen Sozialpolitik nachvollziehen und beurteilen zu können, ist es notwendig, sich die Strukturmerkmale des Systems sozialer Sicherung sowie die ihm zugrunde liegenden Voraussetzungen kurz zu vergegenwärtigen (2.1). Anschließend werden wir dann die Entwicklungslinien in groben Zügen nachzeichnen (2.2): dabei stehen zunächst Strukturveränderungen (2.2.1) und sodann Veränderungen des Sicherungsniveaus im Vordergrund (2.2.2). Auf dieser Basis versuchen wir, aus den bisherigen Entwicklungslinien ein Fazit zu ziehen (2.3).

### **2.1 Das sozialpolitische System: Lohnarbeitszentrierter Sozialversicherungsstaat**

Was bedeutet es genau, wenn von einem lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungsstaat die Rede ist? Wir wollen uns bei der Beantwortung dieser Frage auf die Schilderung des Modells beschränken. Das bedeutet, daß nicht jedes Detail und jede Abweichung in der konkreten Ausgestaltung Berücksichtigung finden kann, sondern daß es um das Typische und Charakteristische gehen wird.

Der Begriff Sozialversicherungsstaat soll zunächst ganz schlicht umschreiben, daß die soziale Absicherung nicht nur und nicht einmal unbedingt in quantitativ größtem Umfang, sondern vor allem im ‚Regel-‘ oder ‚Normalfall‘ durch die Sozialversicherungen oder besser: gemäß des Sozialversicherungsprinzips erfolgen soll. Andere Sicherungen und Sicherungsprinzipien sollen die Ausnahme bilden und in der Regel eben nicht vonnöten sein. Da der ‚Normalfall‘ sozialer Sicherung durch die Sozialversicherungen seinen Normcharakter nicht aus der sozialen Wirklichkeit bezieht, sondern ein politisches Konstrukt ist, das in Rechtsform gegossen wurde, beschreibt er nicht (zwingend auch) die soziale Wirklichkeit. Diese mögliche Diskrepanz zwischen rechtlicher Normalitätsannahme und sozialer Wirklichkeit spiegelt sich allerdings auch schon im System sozialer Sicherung wider, das eben nicht nur aus den Sozialversicherungen besteht, sondern auch aus anderen Sicherungen, die zum Teil explizit für Ausnahmen von der Regel eingerichtet wurden (Sozialhilfe).

Die Sozialversicherungen sind dabei – wie bereits angesprochen – in einem gewissen Rahmen selbstverwaltete Körperschaften. Wird die Selbstverwaltung in der Regel allein durch Vertreter der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite gebildet, stellt die Arbeitsförderung eine Bundesanstalt dar. Deren Verwaltung ist drittelparitätisch besetzt: Zusätzlich zu den Vertretern von Kapital und Arbeit sind es auch solche des Staates. Obwohl die Selbstverwaltung von vornherein durch gesetzliche Vorgaben eingeschränkt ist, so bildet sie doch die Grundlage einer Ideologie von wenigstens nicht staatsfreier, so doch wenigstens staatsferner Selbstorganisation der Versicherten,

die sich in einer großen Gemeinschaft zusammenfinden und ihre soziale Absicherung bei den sie typisch betreffenden sozialen Risiken in Eigenverantwortung und nach dem Prinzip des an gemeinsame Rechten und Pflichten gebundenen gegenseitigen Einstehens regeln (für die Rentenversicherung vgl. Nullmeier/Rüb 1993).

Sozialversicherungsprinzip heißt deshalb weiter, daß die Absicherung durch die Sozialversicherungen an versicherungsrechtliche Vorbedingungen geknüpft ist. Diese ergeben sich aus einer politisch definierten Äquivalenz von individuellem Beitrag (Vorleistung) und institutioneller Gegenleistung (Absicherung durch Einkommens-, Sach- oder Dienstleistungen). Das erklärt den Umstand, daß es neben dem Normalfall auch die Abweichung gibt. Es sind eben jene Fälle gemeint, welche die versicherungsrechtlichen Vorbedingungen nicht erfüllen können oder wollen. Zudem treten die Sozialversicherungen dem Kausalitätsprinzip folgend nur beim Eintritt der versicherten Risikofälle (Arbeitslosigkeit; Alter, Invalidität; Arbeitsunfall und berufsbedingte Schädigungen; Krankheit; Pflegebedürftigkeit<sup>3</sup>) ein, dann jedoch unabhängig davon, ob Bedürftigkeit besteht.

Die Lohnarbeitszentriertheit des Sozialversicherungsstaates kommt nun dadurch ins Spiel, daß die Sozialversicherungen nicht jede Art von individueller Leistung zum Anspruch auf eine institutionelle Gegenleistung und auch nicht jede Bevölkerungsgruppe als versicherte Mitglieder anerkennen. Es muß vielmehr Leistung in Lohnarbeit sein, genauer – wenn auch nicht völlig zutreffend – in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.<sup>4</sup> Damit ist beschrieben, daß die Sozialversicherungen idealtypisch – also unter vorläufiger Vernachlässigung einiger Modifikationen vor allem der achtziger Jahre – auf Lohnarbeit zentriert sind. Lohnarbeitszentriertheit heißt aber in der entgegengesetzten Richtung, daß die Leistungsbezieher durch die Art der Leistungsvergabe auf Lohnarbeit hin zentriert werden. Das wiederum drückt sich in drei Vorbehalten der Sozialversicherungen aus, die bei den Einkommensleistungen idealtypisch umgesetzt sind. Sie lauten:

- „erst lohnarbeiten, dann ...“;
- „Abhängigkeit der Höhe der sozialstaatlichen Versorgungsleistung vom Einkommensstatus auf dem Arbeitsmarkt“ – das gilt für die Einkommensleistungen;
- „Lohnarbeitsbereitschaft zeigen, damit ...“ (Vobruba 1990: 28 f.) – das gilt für die Leistungen an Arbeitspflichtige, insbesondere Arbeitslose.

Die lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungen gewähren also zusammengefaßt nur denjenigen Schutz, die versichert sind und die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllen. Die Absicherung kümmert sich bei den Einkommenstransfers nicht darum, ob tatsächlich ein Bedarf, sondern ob und in welcher Höhe der erworbene Anspruch besteht. Daraus ergibt sich im Umkehrschluß, daß eine ganze Reihe von

---

3 Im Grunde stellt auch der eigene Tod ein versichertes Risiko dar, da die Rentenversicherung einigen Hinterbliebenen (Ehepartner, noch nicht erwerbsfähige Kinder) dann unter bestimmten Voraussetzungen eine Hinterbliebenenrente ausbezahlt; es ließe sich auch sagen, daß sich der Versicherte gegen das Risiko des durch seinen Tod ausbleibenden Unterhalts seiner Angehörigen versichert.

4 Wir wollen auch hier von den Ausnahmen noch absehen.

Risiken (insbesondere Armut) und vor allem Gruppen (Nichterwerbstätige, Beamte usf.) zumindest nicht über eigene Vorleistungen und auch nicht als Versicherte einbezogen sind. Für sie sind entweder *steuerfinanzierte* Sicherungssysteme vorgesehen; oder sie müssen sich eine private Absicherung ihrer Lebensrisiken verschaffen.

Mit den Gestaltungsprinzipien der lohnarbeitsbezogenen Sozialversicherungen bricht allerdings bereits das Element der Mitversicherung von Familienangehörigen in der Krankenversicherung und – zumindest streng genommen – auch jenes der Hinterbliebenenversorgung in der Rentenversicherung. Diese und (andere) sogenannte versicherungsfremde Leistungen – z. B. die Rente nach Mindesteinkommen – sind Elemente des sozialen Ausgleichs zwischen den (Mit-)Versicherten, die neben weiteren Komponenten den Unterschied zwischen einer streng nach Äquivalenzkriterien gestalteten Privatversicherung und einer *Sozialversicherung* ausmachen. Diese Komponenten sollten allerdings nicht übersehen lassen, daß es sich dennoch um eine selektive Institution und *nicht* um eine *Volksversicherung* handelt.<sup>5</sup>

Die Einbeziehung der Familienangehörigen und hier insbesondere der Ehefrauen beruht jedoch auf einem bestimmten Rollenverständnis, das dem deutschen Wohlfahrtsstaat in seiner gesamten Gestaltung zugrunde liegt. Es ist dies der (wenigstens näherungsweise) in einem „Normalarbeitsverhältnis“ (Mückenberger 1985) tätige männliche Familiernährer hier und die (wenigstens in der Hauptsache) für Familientätigkeiten zuständige Ehefrau dort, die gemeinsam mit ein bis zwei Kindern eine „Normalfamilie“ (Herlth et al. [Hg.] 1994) bilden.<sup>6</sup>

„Normalarbeitsverhältnis“ meint vor allem das vollzeitige, kontinuierlich und dauerhaft ausgeübte sowie sozial- und arbeitsrechtlich erfaßte Beschäftigungsverhältnis. Nur ein solches Beschäftigungsverhältnis ermöglicht es (meist), in den Sozialversicherungen einen hinlänglichen Anspruch zu erwerben und eine Familie ernähren zu können. Für nichterwerbstätige Ehefrauen bleibt in diesem Modell (nur) die jeweils von ihrem Ehemann abgeleitete Einkommenssicherung: zuerst über sein Erwerbseinkommen, dann – nach seinem Tode – über die von seinem Sicherungsanspruch abgeleitete, niedrigere Hinterbliebenensicherung. Es handelt sich also um ein sogenanntes ‚Geschäft auf Gegenseitigkeit‘: männliches Einkommen gegen weibliche Dienstleistungen im Reproduktionsbereich.

Der abgeleitete Sicherungsanspruch vieler Frauen reicht allerdings auch heute für sich allein genommen oft nicht aus, das Existenzminimum abzusichern. In diesen Fällen bedarf es dann – stehen weitere Einkommensquellen (z. B. durch eigene Erwerbstätigkeit oder Vermögen) nicht zur Verfügung – der Absicherung durch die Sozialhilfe. Das betrifft im übrigen auch alle anderen Personen, die keinen (ausreichenden) Sozialversicherungsanspruch erworben haben. Die Sozialhilfe funktioniert nun allerdings nach völlig anderen Mechanismen als die Sozialversicherungen. Sie folgt dem Final-

---

5 Die Pflegeversicherung nähert sich allerdings dem Gedanken der Volksversicherung weit an, da die Versicherungspflicht (privat oder gesetzliche Versicherung) für alle Krankenversicherten besteht.

6 Zum sich gegenseitig ergänzenden Verhältnis von Normalarbeitsverhältnis und Normalfamilie im deutschen Wohlfahrtsstaat vgl. z. B. Bleses/Rose 1998a; Bleses/Seeleib-Kaiser 1999; Hinrichs 1996; Lessenich 1996.

prinzip. Für sie ist eine Vorleistung unerheblich; einzige Leistungsvoraussetzung ist eine bestehende Bedürftigkeit, die institutionell geprüft wird. Dabei ist die Sozialhilfe (fast) allen anderen Einkommensquellen und insbesondere der Selbsthilfe durch eigene Erwerbstätigkeit gegenüber nachrangig; in einigen Fällen stellt sie Einkommen allerdings frei (z. B. Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes).

Die Sozialhilfe hat anders als die Sozialversicherungen nicht einmal die normative Zielvorgabe, den Lebensstandard abzusichern; vielmehr richtet sie sich auf ein politisch definiertes Existenzminimum. Dieses soll nach den Vorgaben des Bundessozialhilfegesetzes als ‚sozio-kulturelles‘ Minimum zwar die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sichern. Aber eben auch nicht mehr. Alles, was darüber hinausgeht, muß selbst *verdient* sein: entweder über Einkommen aus Erwerbsarbeit, aus den vorgelagerten Sicherungen (meist Sozialversicherungen), Vermögen oder privaten Unterhaltungsverpflichtungen. Da aber die meisten der vorgelagerten Einkommensquellen kein oder kein hinreichendes Einkommen garantieren<sup>7</sup>, ‚muß‘ die Sozialhilfe das System (sozialer) Einkommenssicherung nach unten hin komplettieren bzw. absichern, soll eine mehr oder weniger große Armutspopulation vermieden werden.

Allerdings war es das politisch wohl allgemein akzeptierte Ziel bundesdeutscher Sozialpolitik zumindest bis Mitte der siebziger Jahre, immer mehr Menschen in die Sozialversicherungen in der Weise zu integrieren, daß sie dort einen über der Sozialhilfeschwelle liegenden Anspruch erwerben können. Die Sozialhilfe sollte als Regelsicherung überflüssig sein bzw. werden und sich auf jene wenigen Ausnahmefälle konzentrieren, die nicht der Sicherungsnorm entsprechen können. Dieses Vorhaben hatte natürlich eine Reihe von Voraussetzungen, vor allem eine ausreichende Zahl qualitativ hochwertiger und damit ausreichend entlohnter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse; diese waren wiederum nur dann zu erwarten, wenn es wirtschaftliches Wachstum gab, das die notwendige ‚Vollzeitvollbeschäftigung‘ aller männlichen Familiernährer auch ermöglichte.

Bis zu Beginn der siebziger Jahre schien dieses Vorhaben tatsächlich zu funktionieren: Abgesehen von einer kurzen Rezession gab es ein kontinuierlich hohes wirtschaftliches Wachstum mit anhaltender Vollbeschäftigung; ja es gab sogar zeitweilige Knappheiten auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, was zu einer Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte führte; es gab ‚funktionierende‘ gesellschaftliche Rollenverteilungen zwischen Männern und Frauen; und es gab eine sozialpolitische Entwicklung, die das geschilderte Modell des lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungsstaates durch Inklusion von Gruppen und Risiken in den Leistungskatalog der Sozialversicherungen sowie einer Erhöhung des Leistungsniveaus weitgehend zielgenau unterstützte. Das auf ökonomischer Prosperität basierende wohlfahrtsstaatliche Arrangement war damit auch sozial erfolgreich. Denn es ermöglichte eine wenigstens einigermaßen ausgeglichene Verteilung des allgemein wachsenden gesellschaftlichen

---

7 Eine systematische Analyse der Regelungen von Einkommensminima in unterschiedlichen (Sozial-)Rechtsbereichen, die zumindest implizit das Ziel einer Lebensunterhaltsicherung besitzen, bei Bleses 1994.

Wohlstandes sowohl über die verschiedenen biographischen Lebensphasen wie auch über verschiedene gesellschaftliche Gruppen hinweg.

Mitte der siebziger Jahre war der schon vielfach zitierte „kurze Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1984) allerdings schon ausgeträumt. Stark abgeschwächtes oder gar ausbleibendes wirtschaftliches Wachstum, durch Veränderungen des Arbeitsmarktes und gesellschaftlicher Modernisierung bewirkte Erosionserscheinungen rechtlicher, politischer und gesellschaftlicher Normalitätsannahmen führten zu einem teils abrupten, teils langsamen Aufwachen. Die Kürze des Traumerlebnisses sollte jedoch nicht über die Intensität des Traums und seine nachhaltigen Wirkungen hinwegtäuschen. Wenigstens was viele politische und gesellschaftliche Erwartungshaltungen hinsichtlich Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum und sozialer Sicherung, aber auch was die institutionellen Regelungsstrukturen betrifft, wirkte der kurze Traum noch lange nach. Auch die neuerlichen Debatten um ‚Bündnisse für Arbeit‘, wachstumsbasierte Wirtschaftspolitiken usf., scheinen eher ein Versuch zu sein, in einen als angenehm empfundenen Traum zurückzugelangen, was – wie man weiß – in aller Regel nicht gelingt. Für den sozialen Erfolg des sozialpolitischen Arrangements haben die weiter an den Traum und nicht an die Wachphase angepaßten Erwartungen und Regelungen jedenfalls oft sehr negative Auswirkungen.

## 2.2 Entwicklungslinien

Trotz einer gewissen Trägheit im sozialpolitischen Arrangement und dem weitgehenden Fehlen eines alternativen Großprojektes, das den keynesianischen Wohlfahrtsstaat ersetzen könnte, wenden wir uns gegen die Ansicht, daß sich in der Bundesrepublik im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte *nichts* verändert habe. Zwar blieben ungeachtet aller Probleme insbesondere auf dem Arbeitsmarkt – mit der Folge eines seit rund einem Vierteljahrhundert verfehlten Vollbeschäftigungsziels sowie der dadurch ausgelösten Schwierigkeiten der sozialen Sicherung und ihrer Finanzierung – die institutionellen Arrangements vielfach unverändert. Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß seit Mitte der siebziger Jahre eine Umkehrung der auf die Sozialversicherungen bezogenen wohlfahrtsstaatlichen Inklusionsstrategie stattgefunden hat: Seither sind auf der einen Seite zumindest bei den Einkommensleistungen Exklusionstendenzen in den Sozialversicherungen unübersehbar geworden; demgegenüber weisen auf der anderen Seite neue Sicherungen Inklusionstendenzen auf. Der deutsche Wohlfahrtsstaat verschwindet somit nicht, sondern verändert sehr langsam seine Gestalt. Zudem und ergänzend sind im Niveau der Absicherungen gravierende Veränderungen zu erkennen.



### 2.2.1 Strukturfragen – Inklusions- vs. Exklusionstendenzen

#### *Die Entwicklung bis Anfang der siebziger Jahre<sup>8</sup>*

Wenn bei den Sozialversicherungen bis in die beginnenden siebziger Jahre hinein von einer weitgehend ungebrochenen Inklusionstendenz gesprochen wird, ist damit die Ausweitung des Leistungsspektrums auf weitere Personengruppen und soziale Risiken gemeint. War die Sozialversicherung in der Ursprungsgesetzgebung im ausgehenden 19. Jahrhundert eine Lohnarbeiterversicherung, in welcher die Risiken Alter, Invalidität, Unfall und Krankheit (teilweise) abgesichert waren, wurde sie doch bald erweitert. So kamen etwa noch vor dem Ersten Weltkrieg auch die Angestellten und *deren* Witwen in den Genuß der staatlich organisierten sozialen Altersversicherung; außerdem wurden die Familienmitglieder in der Krankenversicherung mitversichert. In der Weimarer Republik wurde dann das angeblich nicht versicherbare Risiko Arbeitslosigkeit durch eine eigene Sozialversicherung abgedeckt, die 1927 mittels des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) eingeführt wurde.

Waren die Sozialversicherungen also schon bald nicht mehr nur auf die Lohnarbeiter beschränkt, sondern bezogen dann auch deren Familienangehörige und die Angestellten ein, wurden sie aber dennoch nicht universell zugänglich. Das war auch nicht ihr Entstehungsgrund und nicht ihre weitere Entwicklungsperspektive. Sie sollten nicht Armut im allgemeinen und aus jedwedem Grunde vermeiden. Vermieden werden sollte vielmehr die Armut der trotz Arbeit in Verarmungsgefahr Geratenen. Im Sinne einer eigenen „Arbeiterpolitik“, die von der „Armenpolitik“ getrennt werden sollte, waren die (armen) Arbeiter in einen gehobenen Sicherungszweig zu inkludieren, die (ohne Arbeit) Armen aber aus diesem Zweig zu exkludieren und eigenen Sicherungen zuzuführen (vgl. die Beiträge in Leibfried/Tennstedt 1985a). Das waren die kommunalen Fürsorgesysteme, die erst nach dem ersten Weltkrieg in der Weimarer Republik eine gewisse reichsweite Vereinheitlichung erhielten.

Es blieb allerdings der bundesdeutschen Gesetzgebung nach der Zeit des Nationalsozialismus<sup>9</sup> vorbehalten, das Modell des lohnarbeitszentrierten Wohlfahrtsstaates im heute bekannten Sinne auszubauen. Zwar bewegte sich die Entwicklung der Institutionen zumindest zu einem großen Teil weiter auf dem bereits vor 1933 vorgezeichneten Entwicklungspfad; dennoch wurden verschiedene Elemente moderner Sozialpolitik erst mit den Sozialreformen der fünfziger bis frühen siebziger Jahre etabliert. Meilensteine der Entwicklung der Sozialversicherungen stellen die Rentenreformen von 1957 und 1972 sowie das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) 1969 dar.

Im Jahre 1957 wurde wegweisend für die weitere Entwicklung die Idee der lebensstandardsichernden und dynamisierten Rente umgesetzt. Sie sollte den Rentnern eine

---

8 Zur Entwicklung der Sozialpolitik in (der Bundesrepublik) Deutschland s. Schmidt 1998; vgl. auch Bleses/Seeleib-Kaiser 2000a.

9 Aus dem Dritten Reich blieb für die Nachkriegsentwicklung sozialpolitisch nicht viel mehr als der damals bevölkerungs- und nicht sozialpolitisch motivierte Gedanke einer sozialen Absicherung von Kindern und Müttern.

Teilhabe an der jeweils aktuellen Wohlstandsentwicklung sichern und damit der zuvor großen Armut alter Menschen ein Ende bereiten. 1972 wurde die Rentenversicherung dann sogar aus ihrem strengen Bezug auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gelöst und auf Selbständige erweitert, die sich nun freiwillig versichern konnten.

Mit dem AFG aus dem Jahre 1969 wurde nicht nur die staatliche Strategie der Inklusion von sozialen Risiken und Gruppen in die Sozialversicherungen, sondern auch die staatliche Verantwortungsübernahme für die soziale Sicherung und für die Voraussetzungen der angemessenen sozialen Absicherung (Vollbeschäftigung auf der Grundlage von Wirtschaftswachstum) zu neuer Vollendung geführt. Das gilt insbesondere, wenn das AFG im Zusammenhang mit dem zuvor verabschiedeten »Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft« aus dem Jahre 1967 gesehen wird, das die Bundesregierung auf die Zielsetzungen des ‚magischen Vierecks‘ verpflichtet: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum. Alles, was anschließend in der Sozialpolitik geschah, kann vor dem Hintergrund des durch das ‚Stabilitätsgesetz‘ und das AFG beinahe idealtypisch erschaffenen keynesianischen Wohlfahrtsstaates gespiegelt werden, in dem der aktive Staat sich selbst in die Pflicht nimmt, durch staatliche Intervention in den wirtschaftlichen Prozeß eine gute soziale Sicherung und hierzu notwendiges Wirtschaftswachstum mit (männlicher) Vollbeschäftigung zu *gewährleisten*.

Im AFG drückte sich das vor allem auch in der Akzentverschiebung von der passiven (Arbeitslosenunterstützung) zur aktiven Arbeitsmarktpolitik (z.B. Qualifizierung, Verhinderung von Arbeitslosigkeit) aus. Nicht Arbeitslosigkeit wollte man finanzieren, sondern in die Verhinderung von Arbeitslosigkeit investieren. Und nicht irgendwelche Arbeit sollte ermöglicht werden, sondern Beschäftigung auf hohem qualifikatorischen Niveau, was zugleich dem ökonomischen Erfolg der ganzen Volkswirtschaft dauerhaft dienlich sein sollte. Trat dennoch Arbeitslosigkeit (unverschuldet) ein, sollten die Betroffenen zudem eine ihren Lebensstandard möglichst gut sichernde soziale Absicherung erfahren. Das war allerdings nur als ein Übergangsstadium gedacht, was sich auch in der Befristung des Arbeitslosengeldes auf ein Jahr spiegelt.

Unterstrichen wurde die Entwicklung der Nachkriegsära und Wirtschaftswunderzeit durch den Ausbau und die Einrichtung anderer sozialpolitischer Institutionen. Auch hier übernahm der Staat umfassend Verantwortung mit dem Ziel, die jeweilig einbezogenen Gruppen auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt möglichst optimal vorzubereiten, sie in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren oder sie bei unverschuldetem Herausfallen aus dem Arbeitsmarkt adäquat abzusichern. Zu nennen sind insbesondere das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) aus dem Jahre 1961, mit dem die Sozialhilfe bundeseinheitlich geregelt wurde; das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG) aus dem Jahre 1971 sowie die Berufsbildungsreform aus dem Jahre 1974.

#### *Die Entwicklung seit Mitte der siebziger Jahre*

Die in der Folge der ersten Ölkrise ausgelöste Wirtschafts- und insbesondere Arbeitsmarktkrise in der Mitte der siebziger Jahre hat jedoch die sozialpolitische Wei-

chenstellung verändert. Aus der Inklusion von Gruppen und Risiken in die Sozialversicherungen wurde vielfach eine Strategie der Exklusion. Zwar versuchte die sozial-liberale Bundesregierung zunächst noch, die Krise mittels des Einsatzes keynesianischer Instrumente (Hochfahren der Ausgaben für die soziale Sicherung und Vorziehen staatlicher Investitionen zur Stabilisierung der Nachfrage) zu meistern, doch schwenkte sie in der Sozialpolitik schon bald auf einen Kurs finanzieller Konsolidierung ein – was im Kern zunächst nichts anderes als eine mehr oder weniger konsequente ‚Sparpolitik‘ bedeutete. Denn die aufgrund der anhaltenden Arbeitslosigkeit schnell auseinanderklaffende Schere von sinkenden Beitragseinnahmen einerseits und steigenden Ausgaben für die Arbeitslosen andererseits ließ bald den Eindruck unkontrollierbarer Finanzierungsrisiken aufkommen, derer sich auch die sozial-liberale Bundesregierung nicht verschließen konnte oder wollte.

Betroffen waren insbesondere die Arbeitslosen, da in der Arbeitslosenversicherung die Folgen der Arbeitslosigkeit durch Einnahmerückgang und Ausgabenanstieg zuerst anfallen. Das ist eine notwendige Konsequenz der Finanzierung der Arbeitsförderung aus Beiträgen und nicht aus allgemeinen Steuermitteln – ein Umstand, der bereits das noch junge AVAVG in der kurz nach seiner Etablierung im Jahre 1927 eintretenden Wirtschaftskrise stark in Mitleidenschaft gezogen hatte und den Konstrukteuren der Arbeitslosenversicherung bekannt sein mußte. Abermals zeigt sich in dieser Form der Finanzierung der Glaube an die Möglichkeit, Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung im wesentlichen steuern und damit eine langfristige und übermäßige Belastung der Arbeitslosenversicherung verhindern zu können.

Der Gesetzgeber reagierte in der Arbeitslosenversicherung – auf die wir uns im folgenden neben der Sozialhilfe besonders konzentrieren wollen<sup>10</sup> – Mitte bis Ende der siebziger Jahre alsbald mit Einschränkungen im Kreis der Leistungsberechtigten, weniger zunächst bei der Leistungshöhe.<sup>11</sup> Betroffen waren zudem vor allem die aktiven Maßnahmen, also genau jene Elemente des Arbeitsförderungsgesetzes, die noch kurz zuvor als zukunftsweisend und große Errungenschaft gelobt worden waren. So entwickelte sich die Geschichte vieler Maßnahmen der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt und insbesondere auch die der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zu einer Berg- und Talbahn, deren Gipfelpunkte bzw. Talsohlen wenig mit großer oder geringer arbeitsmarktpolitischer Notwendigkeit als vielmehr mit besseren und schlechteren Haushaltslagen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) und/oder mit einer wahltaktisch motivierten Beeinflussung der Arbeitslosenquote zu tun hatten. Beinahe völlig verloren ging der Gedanke der Prävention von Arbeitslosigkeit, also jener dem Eintritt von Arbeitslosigkeit von Personen oder Qualifikationsgruppen vorausseilenden Anpassung der Arbeitskraft an den Arbeitsmarkt. Wurde die frühzeitige Qualifizierung der Arbeitslosen noch Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre als Kernelement einer erfolgversprechenden Kombination von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrukturpolitik verstanden, wurden die qualifikationsbe-

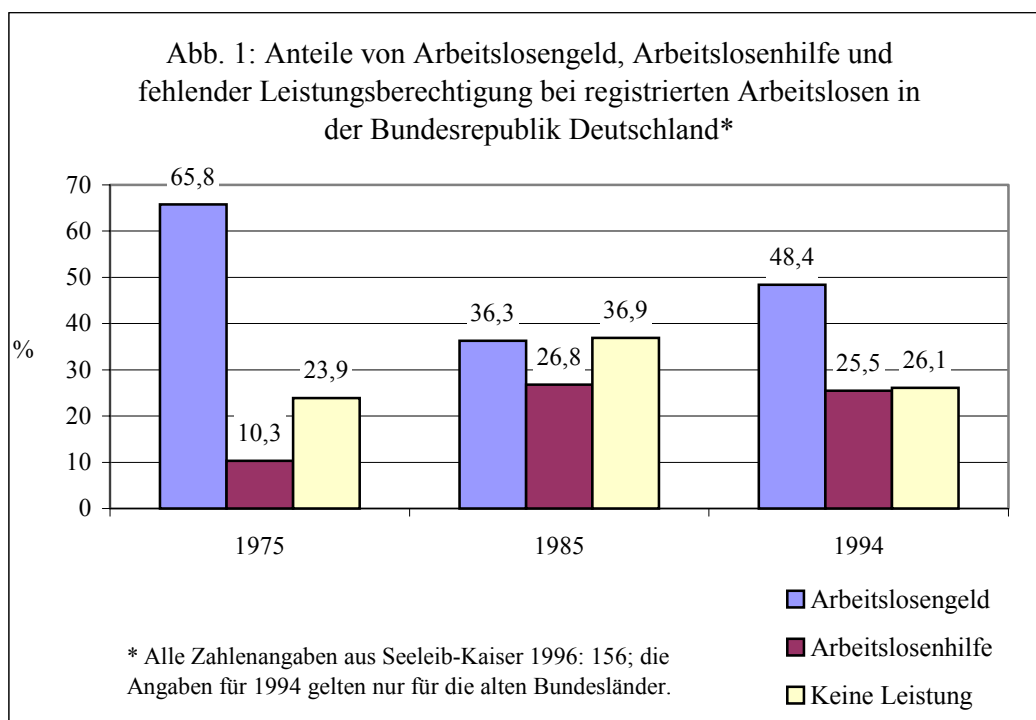
---

10 Auf die Rentenversicherung wird unten im Zusammenhang mit den familienpolitischen Veränderungen eingegangen.

11 Vgl. zur Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik etwa Bach 1994; Bleses/Rose 1998a; Heinelt/Weck 1998; Janoski 1990; Kühl 1993; Lampert 1989; Neyer/Seeleib-Kaiser 1996; Webber 1987.

reiten Arbeitskräfte im politischen Diskurs nur sehr wenig später schon als ‚Durchstarter‘ oder ‚Dauerumschüler‘ bezeichnet (Bleses/Rose 1998a: 240).

Wie sehr im Laufe der Jahre dann aber auch nicht nur bei den aktiven Leistungen, sondern ebenso bei den Lohnersatzleistungen eingegriffen wurde, zeigt ein Vergleich der Anteile, die Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und der ausbleibende Leistungsbezug unter den registrierten Arbeitslosen einnahmen (s. Abb. 1). 1975 bezogen noch 65,8 % der registrierten Arbeitslosen Arbeitslosengeld, nur 10,3 % Arbeitslosenhilfe und lediglich 23,9 % überhaupt keine Lohnersatzleistung seitens der BA. Bis 1985 verschoben sich die Gewichte dann deutlich: Einerseits sank die Quote des Arbeitslosengeldbezugs um bald 30 %; andererseits stieg der Anteil der Arbeitslosenhilfe um mehr als 16 % und derjenige des ausbleibenden Leistungsbezugs um 13 % stark an. Zwar haben sich die Anteile in den Folgejahren wieder um gut 12 % zugunsten des Arbeitslosengeldes verschoben, doch wurde der ursprüngliche Arbeitslosengeldanteil des Jahres 1975 bis zum Jahre 1994 nicht wieder erreicht. Der Anteil der Arbeitslosenhilfe veränderte sich nur wenig, der ausbleibende Leistungsbezug sank dagegen um gut 10 %. Es ist also vor allem eine Verschiebung vom Arbeitslosengeld zur Arbeitslosenhilfe zu erkennen, und – wenn auch in den neunziger Jahren wieder rückläufig – zum ausbleibenden Leistungsbezug. Zurückzuführen sind diese Verschiebungen zwar auch auf den wachsenden Anteil der Langzeitarbeitslosen, der bei der zeitlichen Befristung des Arbeitslosengeldes zwangsläufig aus dem Arbeitslosengeldbezug ausscheidet; ausschlaggebend waren aber auch veränderte Leistungsvoraussetzungen.



Dabei ist zu berücksichtigen, daß schon der Bezug von Arbeitslosenhilfe im Vergleich zu jenem von Arbeitslosengeld eine zumindest teilweise Exklusion aus der Arbeitslosenversicherung bedeutet. Das hat erstens mit der geringeren Höhe der Leistung zu

tun; zweitens ist die Arbeitslosenhilfe als steuer- und nicht beitragsfinanzierte Leistung des Bundes keine Sozialversicherungsleistung mehr. Sie stellt in ihrer Ausgestaltung bereits eine Mischform von Sozialversicherungs- und Sozialhilfeprinzip dar. Einerseits ist sie zwar an Vorleistungen gebunden, andererseits steht sie aber nicht allen zu, deren Arbeitslosengeldanspruch ausgelaufen ist bzw. welche die höheren Anspruchskriterien für das Arbeitslosengeld nicht erfüllen können, sondern nur jenen, welche im Sinne des AFG bzw. heute des Sozialgesetzbuches (SGB) III zudem auch bedürftig sind. Die Bedürftigkeitsprüfung bei der Feststellung der Leistungsberechtigung hat allerdings wenig mit der Bedarfsdeckung der Leistung zu tun; hier zeigt sich die Arbeitslosenhilfe wiederum vorleistungsbezogen: in Abhängigkeit also von der vorherigen Einkommenshöhe.<sup>12</sup>

Die niedrigere Quote der Bezieher von Arbeitslosengeld und die ausgeweiteten Quoten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe bzw. des ausbleibenden Leistungsbezugs lassen nach der obigen Schilderung des Systems sozialer Sicherung schon vermuten, daß hierdurch Folgewirkungen in den dem Sozialversicherungssystem nachgeordneten Systemen sozialer Sicherung hervorgerufen werden müssen. Und tatsächlich stieg im Verlaufe der achtziger Jahre insbesondere der Kreis der Sozialhilfebedürftigen (Hilfe zum Lebensunterhalt – HLU) stark von 851.000 im Jahre 1980 auf 1.772.000 im Jahre 1990 (nur Westdeutschland) an. Im gesamten Bundesgebiet bezogen am Ende des Jahres 1997 etwa 2.893.000 Menschen Hilfe zum Lebensunterhalt. Der Anstieg der Empfängerzahlen ist bis heute weitgehend ungebremsst und wies im Zeitverlauf kaum jemals Rückgänge auf.<sup>13</sup> Die bei einer ausreichenden Anzahl Arbeitsplätze in den Arbeitsmarkt integrierbare Zahl von Sozialhilfeempfängern liegt bei knapp 1 Million (Statistisches Bundesamt 1999b). Die Sozialhilfe wurde auf diese Weise eine Art zweiter ‚Regelsicherung‘ bei Arbeitslosigkeit.

Schon Mitte der achtziger Jahre machte in den Sozialwissenschaften die Rede von der „Neuen Armut“ die Runde, womit die Abstiegs spirale von (Langzeit-)Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung in die Sozialhilfebedürftigkeit gemeint war (Balsen et al. 1984; Hanesch 1988). Andere vermuteten die neuerliche Verschärfung der historisch im deutschen Wohlfahrtsstaat angelegten Spaltung in „Arbeiter- und Armenpolitik“ (Leibfried/Tennstedt 1985b) und letztlich die Herausbildung einer „Zwei-Drittel-Gesellschaft“, in der ein Drittel (Arbeitslose, Randbelegschaften usw.) sozial abgestuft und damit aus dem gesellschaftlichen Wohlstand der übrigen zwei Drittel ausgeschlossen werde (Glotz 1985: 37). Solche Diagnosen verkennen allerdings die fließenden Übergänge zwischen den Sozialpolitikbereichen für Arbeiter und Arme sowie die soziale Dynamik auf Seiten der Leistungsempfänger. Dauerhafte Armut

---

12 Vgl. zur ‚Zwittergestalt‘ der Arbeitslosenhilfe Bleses 1994: 80ff., A9ff.

13 Statistisches Bundesamt 1999a: 33. Die HLU-Bezieherquote stieg von 0,9 % im Jahre 1971 über 1,4 % im Jahre 1980 und 2,8 % im Jahre 1990 auf 3,5 % im Jahre 1997 (ebenda). Hier interessiert nur die ‚Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt‘, die für den Einkommensersatz zuständig ist, und nicht der Bereich der ‚Hilfe in besonderen Lebenslagen‘, die im Falle von besonderen Lebensumständen (Pflegebedürftigkeit usw.) Unterstützung leistet.

und Ausgrenzung kennzeichnen bis heute jedenfalls nur einen kleiner als ursprünglich vermuteten Teil der Armutspopulation.<sup>14</sup>

Richtig ist allerdings – wie Analysen der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik (vgl. etwa Neyer/Seeleib-Kaiser 1996) gezeigt haben –, daß die wohlfahrtsstaatlich geschaffenen Existenzmöglichkeiten außerhalb der Arbeitsmarktteilnahme wieder zurückgenommen und die Ware Arbeitskraft zur Sicherung des Lebensunterhalts wieder stärker auf den Arbeitsmarkt verwiesen wurde. Dazu paßt eben nicht nur die Verschärfung der Leistungsvoraussetzungen in den Systemen sozialer Sicherungen, sondern auch die in den achtziger Jahren gewachsenen Möglichkeiten der Leistungssperren im AFG (§§ 119, 119a), die stärkere Betonung der Arbeitspflicht im Bundessozialhilfegesetz (insbesondere §§ 18, 25), die Betonung des sog. ‚Lohnabstandsgebotes‘ der Sozialhilfeleistungen (§ 22 Abs. 3 S. 2) und die unten noch zu schildernden Niveauabsenkungen bei vielen Sozialleistungen.

Allerdings können diese Entwicklungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik allein nicht die gesamte Bandbreite der Veränderungen in der Sozialpolitik widerspiegeln. Tatsächlich waren in den vergangenen 25 Jahren beileibe nicht nur Exklusionstendenzen zu erkennen; vielmehr gab es immer wieder auch Ausweitungen sozialer Sicherungen und sogar völlig neue sozialpolitische Maßnahmen. Selbst in der Arbeitslosenversicherung wurde mit der gestaffelten Verlängerung der Bezugsdauer für ältere Arbeitslose (ab dem 42. Lebensjahr) in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die vorherige Tendenz der Exklusion von Arbeitslosen aus dem Arbeitslosengeldbezug zumindest in absoluten Zahlen beendet und – wie die obigen Zahlen zeigten – eine gewisse Rückkehr eingeleitet. Allerdings wurde das alte Niveau nicht wieder erreicht. Und es ist zu berücksichtigen, daß diese Maßnahme nur sehr selektiv wirkte, indem sie nicht den Arbeitslosen insgesamt, sondern vor allem eben nur den ‚Älteren‘ zugute kam. Im SGB III, das seit 1997/98 das AFG ersetzt, sind die Altersgrenzen gegenüber den AFG-Regelungen angehoben worden. Die Selektivität der Maßnahme wurde dadurch weiter gesteigert.

Des weiteren wurde das Sozialversicherungssystem – wie bereits eingangs erwähnt – trotz verbreiteter Zweifel an seiner Zukunftsfähigkeit in den Jahren 1994/95 durch einen fünften Zweig ergänzt: durch die gesetzliche Pflegeversicherung. Zwar ist zumindest Skepsis angesagt, ob es sich bei dieser Sozialversicherung tatsächlich noch um eine Sozialversicherung traditionellen Typs handelt, da sie sich erstens in Richtung einer Volksversicherung bewegt und zweitens mit ihren festen Leistungssätzen auch ansonsten gegen tradierte Leistungsprinzipien der Sozialversicherung<sup>15</sup> verstößt, den-

---

14 So lassen zumindest Ergebnisse von Forschungsprojekten vermuten, insbesondere die Bremer Untersuchung einer Stichprobe von Sozialhilfeakten aus den achtziger Jahren (vgl. Leibfried et al. 1995; Buhr 1995); es ist allerdings zu berücksichtigen, daß erstens Sozialhilfebezieher und tatsächliche Armutspopulation nicht deckungsgleich sind und zweitens die Zunahme von Langzeitbezieher der Sozialhilfe erst mit größerer Verzögerung auf die Zunahme von Langzeitarbeitslosigkeit zu erwarten ist. Was die Zukunft in dieser Frage bringt, bleibt also abzuwarten.

15 Zu nennen ist hier vor allem, das Äquivalenzprinzip bei Einkommensleistungen sowie das Bedarfsprinzip bei den Leistungen und Diensten im Krankheitsfalle; die Pflegeversicherung verstößt

noch stellt sie heute einen eigenen Sozialversicherungszweig dar, der öffentlich als Ausbau des Sozialversicherungssystems gewertet und es damit stabilisieren wird, zumal die geleisteten Beiträge Ansprüche schaffen, die lange fortbestehen werden und damit den Bestand der Institution selbst absichern.<sup>16</sup>

Besonders erwähnenswert erscheinen uns aber die in der Sozialpolitikforschung oft unbeachtet gebliebenen Ausweitungen sozialer Sicherungen, die im familienpolitischen Bereich stattgefunden haben und auch die Sozialversicherungen im Bereich der Rentenversicherung betreffen. Bei den familienpolitischen Leistungen geht es im Unterschied zu jenen Leistungen, die durch die Sozialversicherungen oder auch die Sozialhilfe vor allem bei Arbeitslosigkeit als Lohnersatz gewährt werden, augenscheinlich nicht um eine Exklusion von Leistungsberechtigten; vielmehr scheint sich hier der genau umgekehrte Trend zu zeigen: eine Inklusion von Gruppen und Risiken in schon bestehende soziale Sicherungsprogramme, die zu diesem Zwecke ausgeweitet werden, und in neu geschaffene sozialpolitische Institutionen.<sup>17</sup>

Dieser Gegentrend zur Exklusion von Gruppen und Risiken aus den lohnarbeitszentrierten Leistungen zeigt sich vor allem in der Einrichtung des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs sowie in der Anerkennung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (jeweils 1986). Hinzu kommen der Ausbau des Kinderlastenausgleichs, der allerdings – von der Ausweitung des Kindergeldes auf das erste Kind im Jahre 1974 abgesehen – mehr eine Niveauverbesserung darstellte und deshalb im nächsten Abschnitt behandelt wird. Ferner ist die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren seit 1996 zu nennen. Der Anspruch entsteht also nach der Höchstdauer des Erziehungsurlaubs und endet mit der Einschulung des Kindes. Wird die Beschäftigungsgarantie berücksichtigt, die für vorher Beschäftigte nach dem Erziehungsurlaub besteht, ist somit zwar vielleicht noch keine Lösung des Problems der Vereinbarkeit von Familienphasen und Berufstätigkeit erreicht, dennoch können die erst im vergangenen sowie laufenden Jahrzehnt eingerichteten Maßnahmen als erste Schritte in diese Richtung gewertet werden.

Dazu passen auch die beiden jüngsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in Sachen Familienleistungsausgleich.<sup>18</sup> Das BVerfG hat hier dem Gesetzge-

---

gegen beides: weder deckt sie sicher den Bedarf, noch richtet sie sich daran aus, welche Beitragsleistungen vorab nachzuweisen sind.

16 Dagegen spricht auch nicht die finanzielle Kompensation, die den Arbeitgebern für die Teilung der Beiträge zwischen ihnen und den Beschäftigten – wie sie abgesehen von der Unfallversicherung im ganzen Sozialversicherungssystem üblich ist – durch die Streichung eines Feiertages eingeräumt wurde.

17 Siehe hierzu ausführlicher Bleses/Rose 1998a, 1998b; Bleses/Seeleib-Kaiser 1999.

18 Siehe zur Entscheidung des BVerfG: SZ v. 20. Januar 1999: 1, 2 u. 4, 22. Januar 1999: 2; FAZ v. 20. Januar 1999: 1 f. Erstens – so das BVerfG – seien der steuerliche Kinderbetreuungsbetrag sowie der Haushaltsfreibetrag, die bislang nur Alleinerziehenden zugestanden haben, auch Ehepaaren – und zwar unabhängig von ihrer Erwerbstätigkeit – zu gewähren. Zweitens hat das BVerfG die steuerlichen Kinderfreibeträge in den Jahren 1985, 1987 und 1988 als zu niedrig zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums eingeschätzt. In Bestätigung früherer Entscheidungen (vgl. Bleses 1994; Leibfried 1990) sieht es keine Grundlage zur Besteuerung von Einkommen in einer den So-

ber in seltener Klarheit sowie mit sehr kurzen Umsetzungsfristen<sup>19</sup> versehen den Auftrag erteilt, die aus der Erziehung von Kindern resultierenden Lasten erstens sehr viel unabhängiger von der Lebensform (allein oder gemeinsam erziehend) und der Erwerbstätigkeit der Eltern und zweitens sehr viel stärker zu berücksichtigen. Hierzu gehören die direkten Kosten, die Kinder aufgrund von Kleidung, Ernährung usf. verursachen, sowie ebenso die indirekten Aufwendungen, die durch das Vorhandensein von Kindern z.B. durch (externe) Betreuung entstehen. Zwar nannte das BVerfG in der Hauptsache das Steuerrecht, doch wird in der politischen Debatte auch eine sozialrechtliche Lösung für möglich gehalten. Das gilt allerdings vor allem für den direkten Kinderlastenausgleich. Die sozialrechtliche Lösung hat gegenüber einer steuerrechtlichen den Vorteil, daß alle Eltern bzw. Kinder in einer einzigen Maßnahme im gleichen Umfang berücksichtigt werden können. Demgegenüber sind steuerrechtliche Maßnahmen nur für solche Eltern von Interesse, die genügend zu versteuerndes Einkommen aufweisen, um die Steuervergünstigung auch (ganz) umsetzen zu können. Ferner hängt es im Steuerrecht von der Art der Vergünstigung ab, ob alle Steuerpflichtigen in gleicher Weise oder ob gar die besser Verdienenden aufgrund von Progressionsvorteilen mehr von einer Ausgleichsmaßnahme profitieren als jene, die weniger Einkommen erzielen. Solche asymmetrischen Entlastungswirkungen sind etwa beim Ehegattensplitting sowie beim steuerlichen Kinderfreibetrag zu beobachten.<sup>20</sup> Aber wie auch immer sich der Gesetzgeber hier entscheiden wird: Infolge der Entscheidungen des BVerfG werden sich die Gewichte innerhalb der Sozialpolitik weiter in Richtung familienorientierter Leistungen bewegen. Das geschieht trotz der hohen finanziellen Aufwendungen – im Gespräch sind Kosten von ca. 22 Mrd. DM – mit Zustimmung aller politischen Parteien, wie erste Verlautbarungen nach den Entscheidungen des BVerfG zeigen.

Diese Beobachtungen in der Strukturdimension lassen die These plausibel erscheinen, daß es sich bei der Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaates nicht allein um einen sukzessiven Abbau der Sozialpolitik handelt, sondern daß zumindest auch ein Umsteuern zu beobachten ist: Der Trend geht weg von den über Lohnarbeit und Beitragsleistungen vermittelten Ansprüchen und Maßnahmen und hin zu jenen, die sich aus Tätigkeiten in familialen Gemeinschaften, insbesondere aus Erziehungstätigkeiten ableiten. Zwar werden diese zum Teil – wie die Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung zeigen – in die lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungen einbezogen. Doch zeigen sie sich dort eher als systemimmanenter Widerspruch, da sie explizit nicht aus Lohnarbeit abgeleitet sind. Der Gesetzgeber behilft sich zur

---

zialhilfesätzen entsprechenden Höhe. Auch aus dieser Entscheidung werden sich wahrscheinlich Folgen für die Höhe des Kinderlastenausgleichs ergeben. Allerdings wird zunächst der Bundesfinanzhof die gesetzgeberischen Möglichkeiten zu prüfen haben.

19 Fehlen die gesetzlichen Regelungen ab dem Jahre 2000 bzw. 2002, so erhöht sich erstens ab dem Jahre 2000 der steuerliche Kinderfreibetrag um 4.000 DM für das erste und 2.000 DM für jedes weitere Kind und fehlt zweitens ab dem Jahre 2002 die gesetzliche Grundlage für die Besteuerung von 5.616 DM (derzeitige Höhe des Haushaltsfreibetrags) des elterlichen Einkommens.

20 Zur unterschiedlichen Wirkungsweise von Steuerfreibeträgen s. Leibfried 1990 sowie im Anschluß daran Bleses 1994; zur politischen Debatte um ungleich wirkende Steuerfreibeträge vs. gleichem Kindergeld s. Bleses/Rose 1998a.



Auflösung dieses Widerspruchs mit einem ‚Trick‘: Danach wird die Leistung bei der Erziehung von Kindern der Leistung von Personen in Lohnarbeit (wenigstens näherungsweise) gleichgestellt. Ihr gänzlich anderer Entstehungsgrund läßt sich dennoch kaum bestreiten.

Bevor wir jedoch unter Einbeziehung einiger Eindrücke aus dem politischen Diskurs der vergangenen Jahrzehnte erörtern wollen, ob die These über den Trend von der lohnarbeitszentrierten zur familienorientierten Sozialpolitik plausibel erscheint, wollen wir zunächst noch einen Blick auf die Niveaudimension und die dortigen Veränderungen werfen.

### 2.2.2 Niveaufragen – insgesamt weniger

Grundsätzlich läßt sich der Exklusionstrend, der in der Strukturdimension im Bereich lohnarbeitszentrierter Sicherungen einschließlich der Sozialhilfe festzustellen ist, auch in der Niveaudimension nachvollziehen. Zwar sind die Ausgaben im Bereich der BA sowie für die Sozialhilfe langfristig – mit Schwankungen – beständig angewachsen, doch war dies auf einen stark vergrößerten Bezieherkreis zurückzuführen (BMAS 1998: 25, 88), nicht aber darauf, daß Leistungen erhöht worden wären. Besonders stark von Kürzungen waren die Leistungen der BA bei aktiven Maßnahmen sowie bei Arbeitslosigkeit betroffen. Das ist auf eine lange Reihe direkter und indirekter Eingriffe zurückzuführen, die zwar schon von der sozial-liberalen Koalition begonnen (etwa mit dem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz 1981), dann nach dem Regierungswechsel 1982 von der christlich-liberalen Koalition im Zuge der finanziellen Konsolidierung der Sozialhaushalte forciert wurden.

Zusammengefaßt waren in den achtziger und neunziger Jahren vor allem folgende Maßnahmen zentral: Erstens wurden die Einkommensbestandteile stark eingegrenzt, an denen die Lohnersatzleistung berechnet wird; zweitens wurde die Lohnersatzrate bei Arbeitslosengeld und -hilfe zweimal abgesenkt; drittens wurden dabei die Leistungssätze zwischen Arbeitslosen mit und ohne Kind bzw. Kinder dadurch ausdifferenziert, daß die Sätze für Kinderlose stärker abgesenkt wurden; viertens wurden die Leistungssätze beim Unterhaltsgeld während Fortbildung und Umschulung bis schließlich auf das Niveau des Arbeitslosengeldes gesenkt; fünftens wurde der berufliche Statusschutz bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen an Arbeitslose in einen nur sehr begrenzt wirksamen Einkommensschutz umgewandelt, der im Ergebnis dazu führt, daß nun Arbeitsplätze mit sehr viel geringeren Lohnhöhen als zumutbar gelten, die bei erneuter Arbeitslosigkeit nur noch zu niedrigeren Lohnersatzleistungen berechtigen.<sup>21</sup> In der Sozialhilfe wurde das Regelsatzniveau in den achtziger und neunziger Jahren ebenfalls mehrfach abgesenkt: erstens dadurch, daß die Bemessungsgrundlagen nicht den zeitlichen Veränderungen angepaßt wurden; zweitens dadurch, daß die Regelsatzentwicklung durch politische Festsetzung und damit Ausschaltung der Bedarfsmengenschemata<sup>22</sup> ‚gedeckt‘ wurde.<sup>23</sup> Im Ergebnis sind die Sozialhilfe-

---

21 S. Fn. 11.

22 Bedarfsmengenschemata dienen der Feststellung des pauschalen Lebensbedarfs der Leistungsempfänger. Sie sind notwendig, um die Regelsatzhöhe der Sozialhilfe den aktuellen Veränderungen der

einkommen langfristig gesehen zwar auch kontinuierlich angestiegen; ihr Anstieg konnte aber mit denen anderer gesellschaftlicher Gruppen nicht mithalten (vgl. Hochmuth et al. 1997: 196ff.).<sup>24</sup>

Werfen wir einen Blick auf jene Sozialleistungen, die zwar keine direkten Einkommensleistungen darstellen, sich aber unmittelbar einkommensrelevant auswirken können, so zeigen sich widersprüchliche Tendenzen. Zwar wurde bei den Leistungen der Krankenversicherung erstens eine Absenkung und zweitens ein System der Beteiligung der Versicherten an ihren Krankheitskosten über zu leistende Zuschüsse zu Behandlungskosten und Medikamenten erreicht. Demgegenüber führte aber die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung nicht nur zu erheblichen finanziellen Entlastungen der Gemeinden bei der Sozialhilfe, sondern ebenso auch zur Schonung der Einkommen bzw. Vermögen der Versicherten, die nun oft einen erheblichen Teil ihrer Aufwendungen für die eigene Pflege mit den Leistungen der Pflegeversicherung abdecken können (‚Erbschaftssicherungsgesetz‘). Außerdem hat die Pflegeversicherung auch zu einer verbesserten Absicherung der privat Pflegenden geführt, die diese Tätigkeiten zuvor meist unbezahlt ausgeführt haben. Im Unterschied zu den erreichten finanzpolitischen Zielen der Entlastung der Kommunen von den Sozialhilfeaufwendungen ist die Pflegeversicherung sozialpolitisch allerdings wohl hinter den in sie gesteckten Erwartungen in dem Sinne zurückgeblieben, daß weit weniger Menschen als erhofft aus der Sozialhilfebedürftigkeit herausgelöst wurden.<sup>25</sup>

Mit der Aufwertung der privaten Pflege wird jedoch schon der Übergang aus dem Bereich lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik in jenen der Familie getan, da es sich bei den privat Pflegenden in der Regel um Familienangehörige handeln dürfte und damit eine weitere Anerkennung familialer Leistungen verbunden ist. Allerdings überwiegt in der Familienpolitikforschung und -soziologie die Ansicht, daß es sich bei den Familientätigkeiten um einen nach wie vor stark defizitären Bereich handelt, was die aktuelle wie zukünftige Einkommenssicherung der mit ihnen befaßten Personen betrifft (statt vieler: Kaufmann 1995; Wingen 1997). Nach wie vor wird in den direkten wie indirekten materiellen Einbußen, die mit dem Aufziehen von Kindern verbunden sind, einer der wesentlichen Gründe für die zur gesellschaftlichen Reproduktion zu geringe Geburtenrate in der Bundesrepublik vermutet. Hinzu kommt die schon ange-

---

Preise sowie der gesellschaftlichen Lebens- und Verbrauchsgewohnheiten anzupassen und damit dem Sozialhilfeprinzip der Deckung des Lebensbedarfs nachkommen zu können. Während die Regelsätze bis zum Ende der achtziger Jahre nach Maßgabe eines ‚Warenkorbes‘ bemessen wurden, innerhalb dessen festgelegt wurde, welche (mit Preisen versehenen) Produkte, Freizeitaktivitäten usf. mit Hilfe des Regelsatzes abgedeckt werden können, ist mittlerweile das sog. „Statistikmodell“ der Bemessungsmaßstab. Ausgangspunkt ist nun nicht mehr ein theoretisch-abstrakt bestimmter Lebensbedarf der Empfänger, sondern das auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelte tatsächliche Verbrauchsverhalten von ‚unteren‘ Einkommensgruppen.

23 Für die siebziger und achtziger Jahre Jaedicke et al. 1991: 58ff.; für die ‚Reform‘ der Sozialhilfe im Jahre 1996 Wenzel 1996.

24 Von einer – gar permanenten – Verletzung des sog. ‚Lohnabstandgebotes‘ kann deshalb auch keine Rede sein (ebenda).

25 So zumindest eine Modellrechnung für das Land Bremen von Rothgang/Vogler 1998; vgl. zu den ökonomischen Wirkungen der Pflegeversicherung auch Rothgang 1997.

sprochene Vereinbarkeitsproblematik insbesondere für Frauen, die aufgrund oft nach wie vor tragender Rollentrennungen zwar immer noch die meisten Familientätigkeiten übernehmen, aber dafür nicht mehr dauerhaft aus dem Beruf aussteigen wollen. Gefordert wird von dieser Seite daher meist eine verbesserte, vor allem auch höhere aktuelle soziale Absicherung der mit der Kindererziehung befaßten Personen sowie Maßnahmen, die den Verlust an Rentenansprüchen im Alter ausgleichen.

Allerdings wird oft übersehen, daß sich in dieser Hinsicht in den vergangenen zwei Jahrzehnten einiges bereits verändert hat.<sup>26</sup> Zu nennen ist erstens die schon angesprochene Absicherung von Erziehenden mit Erziehungsgeld, das 1986 das erst sieben Jahre vorher als Lohnersatzleistung allein für sozialversicherungspflichtige Frauen eingeführte Mutterschaftsurlaubsgeld ersetzte. Das Erziehungsgeld beträgt zwar seit seiner Einführung vor dreizehn Jahren 600 DM, ist also seither nicht angehoben worden, jedoch sind die Bezugszeiten von anfangs zehn Monate auf maximal zwei Jahre ausgedehnt worden. Außerdem wird die Leistung in der Sozialhilfe nicht angerechnet, es kann also ein kumulativer Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und Erziehungsgeld stattfinden. Zweitens wurden die Leistungen für Kinder in mehreren Schritten in den achtziger und neunziger Jahren deutlich angehoben. Das oben bereits geschilderte Urteil des BVerfG läßt eine baldige weitere Erhöhung des Kinderlastenausgleichs als äußerst wahrscheinlich erscheinen; die Erreichung des Zieles, die Unterhalts- und Betreuungskosten der Kinder demnächst wenigstens näherungsweise sozialisiert zu haben, könnte unmittelbar bevorstehen. Der Weg – steuer- und oder sozialrechtliche Lösung – ist allerdings noch unsicher. Drittens sind die Rentenansprüche aufgrund von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung ausgebaut worden; sie steigen weiter mit schon definierten Zielmargen: So steigt die fiktive Beitragsbemessung sukzessive von 75 % der Durchschnittslöhne der Versicherten auf 100 %; zudem werden demnächst Beitragszeiten aufgrund von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung bis zur oberen Beitragsbemessungsgrenze kumulativ angerechnet.

Allerdings kann und soll nicht ignoriert werden, daß die Ausweitungen von Einkommensleistungen im familienpolitischen Bereich mit einem neuen Modus der Leistungsbemessung und Leistungsberechtigung einhergingen, was nicht nur einen erheblichen Unterschied zur Art und Weise der Leistungsgewährung in den lohnarbeitszentrierten Sicherungen darstellt, sondern auch ein insgesamt sinkendes wohlfahrtsstaatliches Leistungsvolumen pro Kopf der Berechtigten nach sich ziehen dürfte. Es ist dies vor allem die oft einheitliche Gewährung von Beträgen, die sich an Einkommensminima ausrichten oder eine Bezuschussung des Lebensunterhalts darstellen, sowie die immer häufigere Ausrichtung auf die Bedürftigkeit der Leistungsberechtigten.

Damit wird der in den lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungen tradierten Leistungsbemessung an den Beitragsvorleistungen wie damit am vorherigen Lebensstandard und Einkommensniveau der Versicherten im familienpolitischen Bereich expli-

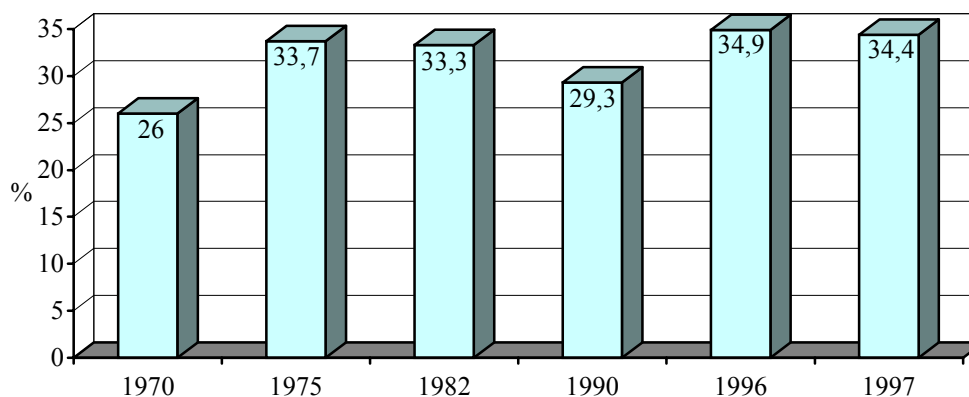
---

26 Zur Entwicklung der Familienpolitik s. etwa Bleses/Rose 1998a; Gerlach 1996; Kaufmann 1995; Münch 1990; Textor 1991.

zeit nicht gefolgt. Und zudem ist auch in den Sozialversicherungen eine erste Abweichung vom Prinzip der Lebensstandardsicherung zu erkennen: So stellt das schon angesprochene Splitten der Lohnersatzrate in der Arbeitslosenunterstützung zwischen kinderlosen Arbeitslosen und solchen mit Kindern nichts anderes als die Berücksichtigung von Bedarfsgesichtspunkten dar, die bei der Beitragsbemessung keine Rolle gespielt haben.

Was den gesamten Umfang der Sozialpolitik betrifft, gestaltet sich die Einschätzung schwierig. So zeigt die Sozialleistungsquote einen wechselhaften Verlauf (s. Abb. 2). Sie stieg von 1970 bis 1975 beinahe sprunghaft von 26 % auf 33,7 % an, um dann wieder leicht zu sinken. Im Jahr des Regierungswechsels 1982 lag sie aber fast wieder auf dem Niveau von 1975. Bis 1990 sank sie – mit nur leichten Schwankungen – um immerhin 4 % unter die 30%-Schwelle. 1996 erreichte sie dann mit 34,9 % einen neuen Höchststand. Ein Jahr später war sie wieder leicht gesunken. Die absoluten Sozialausgaben stiegen von 524,4 Mrd. DM im Jahre 1982 auf 1.256,1 Mrd. DM im Jahre 1997 (1996 = 1.236,2 Mrd. DM) an.<sup>27</sup> Diese Zahlen deuten auf den ersten Blick auf eine seitens der christlich-liberalen Koalition in den achtziger Jahren vorgenommene Rückführung des Sozialaufwandes und auf eine neuerliche Ausweitung in den neunziger Jahren hin. Das sollte aber nicht zu voreiligen Schlußfolgerungen verführen. Denn ob die Sozialpolitik ausgebaut, zurückgenommen oder auf einem in etwa konstanten Niveau gehalten wurde, kann erst dann beantwortet werden, wenn das Ausmaß der sozialen Anforderungen in einem jeweiligen Zeitraum bekannt ist.

Abb. 2: Sozialleistungsquote in der Bundesrepublik Deutschland\*

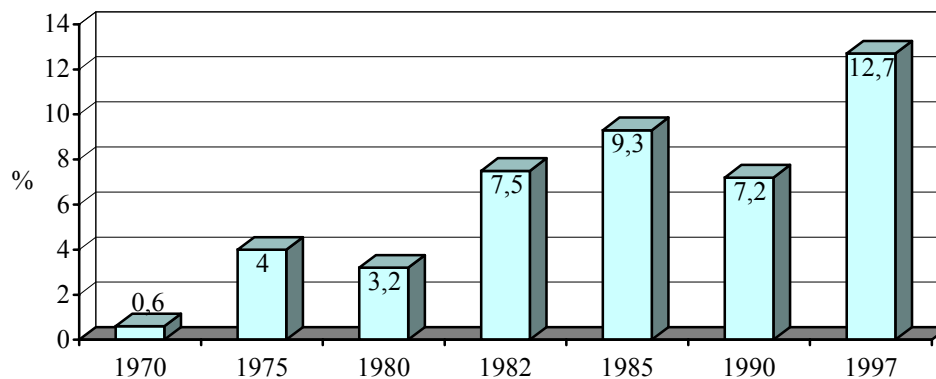


\* Zahlen aus von Homeyer 1998: 348; ab 1990 Gesamtdeutschland

27 Alle Zahlenangaben aus von Homeyer 1998: 348, 353.

Vor allem muß die gewachsene Zahl der Leistungsempfänger berücksichtigt werden. Beispielsweise betrug die Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik (s. Abb. 3) 1970 = 0,6 %, 1975 = 4,0 % und 1980 = 3,2 % (Kaufmann 1997: 84). Im Jahre 1982 lag sie dann schon bei 7,5 %, stieg bis 1985 auf 9,3 %, um dann auf 7,2 % im Jahre 1990 zu fallen. Die nach der deutschen Einheit ermittelte gesamtdeutsche Arbeitslosenquote zeigt dann allerdings seit 1992/93 wieder einen rasanten Anstieg auf 12,7 % im Jahre 1997.

Abb. 3: Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik Deutschland\*



\* Zahlen für 1970 und 1975 Kaufmann 1997: 84; für 1975 bis 1997 von Homeyer 1998: 351; 1970-1990 alte Bundesländer, 1997 Gesamtdeutschland.

Während 1982 immerhin schon 1,83 Mio. Menschen als arbeitslos registriert waren, meldeten sich 1997 4,38 Mio. Arbeitslose bei den Arbeitsämtern (von Homeyer 1998: 351). Ferner ist der gewachsene Anteil der über 65jährigen zu beachten. Er fiel Mitte der neunziger Jahre etwa 2 Prozentpunkte höher aus als in den siebziger Jahren (OECD 1993: 218f.; OECD 1997: 270f.). Zudem fiel die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer aufgrund der Frühverrentungspraxis der verschiedenen Bundesregierungen seit den siebziger Jahren deutlich ab: Waren 1975 noch knapp 70 % der männlichen Personen im Alter von 55 bis 64 Jahren beschäftigt, waren es im Jahre 1993 nur noch knapp 52 % (OECD 1997: 480f.; vgl. auch Rhein-Kress 1996).

Während also die Sozialausgaben – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – nur mäßig stiegen, müssen sich doch sehr viel mehr Menschen als zuvor diese Ration teilen. Das gilt nach dem neuerlichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen in den vergangenen Jahren um so mehr. Ohne die Konsolidierungsmaßnahmen in unterschiedlichen sozialpolitischen Bereichen, vor allem im Bereich lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik, läge die Sozialleistungsquote heute um knapp 3 Prozentpunkte höher (Schmidt 1998: 137).

Wenngleich alle diese Zahlen nicht ausreichend sein können, um die Frage nach finanziellem Abbau oder gar Ausbau des deutschen Wohlfahrtsstaates beantworten zu können, läßt sich zusammenfassend festhalten, daß die sozialpolitische Verteilungsmasse trotz beständig gestiegener absoluter Aufwendungen wohl kaum mit der quantitativen Entwicklung der sozialen Anforderungen mitgehalten haben dürfte. Gemessen an diesem Kriterium dürfte es sich in den letzten beiden Jahrzehnten trotz einer

internen Verschiebung von den lohnarbeitszentrierten zu den familienorientierten Sozialpolitiken insgesamt um einen finanziellen Rückbau der Sozialpolitik gehandelt haben.

## 2.3 Fazit: weniger und mehr

Als Ergebnis des Überblicks über die Entwicklungslinien der Sozialpolitik läßt sich ein differenziertes Bild festhalten. Während im Bereich lohnarbeitszentrierter Leistungen vor allem die Sicherungen betroffen waren, die das Risiko Arbeitslosigkeit finanziell absichern sollen, hat der familienpolitische Bereich eine Ausweitung erfahren. Während bei den lohnarbeitszentrierten Sicherungen bereits seit der Endphase der sozial-liberalen Koalition eine rechtliche Exklusion von Gruppen und Risiken zu beobachten ist, kann bei den familienorientierten Sicherungen eine Gegenbewegung, also eine inkludierende Bewegung festgestellt werden. Insgesamt jedoch sollte das nicht darüber hinwegtäuschen, daß der deutsche Wohlfahrtsstaat seine Sicherungsversprechen in quantitativer Hinsicht alles in allem zurückgenommen hat. Das widerspricht aber nicht der These, daß er keineswegs ersatzlos verschwindet. Vielmehr scheint er seine Vergesellschaftungsschwerpunkte von der Lohnarbeit zur Familie zu verschieben (Bleses/Seeleib-Kaiser 1999). Damit ist keine 1:1-Verschiebung gemeint, sondern nur ausgedrückt, daß im Vergleich zum tradierten Modell des deutschen Wohlfahrtsstaates eine qualitative Veränderung stattfindet.<sup>28</sup>

Tatsächlich kann es sogar als Teil der Behauptung aufgefaßt werden, daß mit dieser Schwerpunktverlagerung gleichzeitig eine Reduktion des Gesamtvolumens verbunden sein *soll*. Denn mit dem Abschied von den lebensstandardsichernden, dauerhaft geschützten und oft hohen Leistungen gewinnen solche an Gewicht, die sich am Lebensbedarf oder einem wie auch immer bemessenen Zuschuß zu diesem Bedarf ausrichten. Sie sind gar nicht mehr dazu gedacht, allein und dauerhaft den Lebensunterhalt oder gar den Lebensstandard abzusichern. Sie sind vielmehr als Ergänzung zu anderen Einkommensquellen und für bestimmte Lebensphasen gedacht, d.h. sie sind schon von daher niedriger und werden oft nur einen beschränkten, meist definierten Höchstzeitraum gewährt. Hier deuten sich bereits Tendenzen zu „income mixes“ an, auf die wir weiter unten noch zurückkommen wollen (s. Kap. 4).

Diese Einschätzungen zur Policy-Entwicklung decken sich mit jenen, die sich aus der Analyse der Entwicklungen politischer Deutungen in den vergangenen Jahrzehnten auf den Feldern der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik ergeben haben (vgl. Bleses/Rose 1998a, 1998b). Hier konnte gezeigt werden, daß sich die politischen Akteure in den Debatten im Deutschen Bundestag zunehmend aus ihrer – beim Ur-Arbeitsförderungsgesetz im Jahre 1969 übernommenen – Verantwortung für den Arbeitsmarkt und die soziale Absicherung der Arbeitslosen zurückgezogen und statt dessen mehr

---

28 Wir können hier keinen internationalen Vergleich mit der Entwicklung anderer Wohlfahrtsstaaten durchführen (vgl. hierzu Alber 1998). Allerdings kann darauf verwiesen werden, daß der deutsche Wohlfahrtsstaat keine besondere Stellung einnimmt. Eigentlich ist er in allem recht durchschnittlich.

und mehr sozialpolitische Verantwortung für die Familie übernommen haben. Nicht mehr dem Arbeitsmarkt und schon gar nicht dem einzelnen Arbeitslosen gilt noch ihr Hauptinteresse; die Familie wird hingegen als erstens bislang vernachlässigter Sozialpolitikbereich und zweitens als der Hilfe dringend bedürftig angesehen.

Die Entwicklungen in der Policy-Dimension wie in der Deutungsdimension scheinen zusammengekommen jedenfalls auf einen umfassenden Wandel des deutschen Wohlfahrtsstaates weg von seiner Lohnarbeitszentrierung und hin zu einer Familienorientierung zu deuten. Allerdings steht eine umfassende empirische Überprüfung dieser These noch aus (zu einem Forschungsprogramm s. Bleses/Seeleib-Kaiser 1999).

Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, daß die Rückführung der lohnarbeitszentrierten sozialen Sicherungen erhebliche soziale Problematiken insbesondere für die Arbeitslosen mit verursacht hat. Allerdings sind die sozialpolitischen Probleme nicht allein durch den Gesetzgeber verursacht, sondern auch und vor allem Ergebnis von zum Teil drastischen Veränderungen der Beschäftigungs- und Einkommensrealität in den vergangenen 25 Jahren.

### **3 Wandel der Einkommens- und Beschäftigungsstrukturen: Probleme des Äquivalenzprinzips**

Ungeachtet der neuen familienorientierten Ausrichtung der deutschen Sozialpolitik und ihren möglichen allgemeinen (zukünftigen) Auswirkungen auf die Funktionsweisen des Systems sozialer Sicherung arbeiten nach wie vor die wesentlichen Teile der lohnarbeitszentrierten Einkommenssicherungen nach dem Äquivalenzprinzip. Mit anderen Worten zählt für den Leistungsanspruch im wesentlichen nur eine bestimmte Form von Vorleistung (beitragspflichtige Beschäftigung), die möglichst kontinuierlich sowie ausreichend lange und hoch erbracht wurde. Nur dann wird die Vorleistung zu einem Anspruch führen, der zu einer Sicherung des Lebensstandards oberhalb des durch die Sozialhilfe abgesicherten Existenzminimums führt.

Soweit das oben geschilderte Modell, das allerdings aufgrund von Veränderungen der Einkommens- und Beschäftigungsstrukturen seit Mitte der siebziger Jahre viel an gesellschaftlicher Allgemeinverbindlichkeit eingebüßt hat. Mit diesem Verlust an gesellschaftlicher ‚Normalität‘ nahmen im Verlauf der Zeit auch die durch das Äquivalenzprinzip mit verursachten sozialpolitischen Probleme zu. Wir schildern im folgenden zunächst die veränderten Einkommensstrukturen (3.1) und dann die veränderten Beschäftigungsstrukturen (3.2), die natürlich Rückwirkungen auf die veränderten Einkommensstrukturen besitzen. Im abschließenden Fazit gehen wir auf das aus beiden Gründen immer öfter ‚leerlaufende‘ Äquivalenzprinzip ein (3.3).

#### **3.1 Ausdifferenzierung der Einkommen**

Die Einkommen haben sich in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahrzehnten in zwei Richtungen ausdifferenziert: Erstens stammt ein immer größerer Teil der Einkommen nicht mehr aus Erwerbseinkommen, sondern aus Gewinnen und Vermögen sowie Transfers, womit die funktionelle Einkommensverteilung angesprochen ist; zweitens hat sich die Spannbreite zwischen den hohen und niedrigen (Netto-)Einkommen der Haushalte vergrößert, womit die personelle Einkommensverteilung angesprochen ist.

Zunächst zur funktionellen Einkommensverteilung: Der Anteil der Nettolohn- und -gehaltssumme am Volkseinkommen ging zwischen 1960 und 1993 in Westdeutschland von 55,8 % auf 45,7 % zurück, angestiegen ist der Anteil der entnommenen Gewinne und Vermögenseinkommen von 24,8 % auf 31,4 %; im gleichen Zeitraum stieg der Anteil von Transfers von 19,4 % auf 22,9 %. Legt man die gesamtdeutschen Zahlen aus dem Jahre 1996 zugrunde, so beträgt der Anteil der Nettolohn- und -gehaltssumme nur noch 43,1 %, die entnommenen Gewinne und Vermögenseinkommen liegen bei 32,4 % und die Transfers bei 24,5 % (Kommission ... 1997: 77). Hier ist deutlich zu erkennen, daß es in den vergangenen Jahren zu einer erheblichen Auswei-



tung der Einkommen aus Gewinnen und Vermögen sowie aus Transferleistungen in Relation zu jenen aus Erwerbstätigkeit gekommen ist. Insbesondere der Anstieg der Vermögenseinkommen ist beachtlich, wenngleich das Erwerbseinkommen nach wie vor die wichtigste Einkommensquelle darstellt. So stiegen die Volkseinkommen pro Kopf der Bevölkerung in Westdeutschland zwischen 1960 und 1993 um das ca. 2,5fache auf 30.100 DM im Geldwert von 1991; demgegenüber verzehnfachte sich in diesem Zeitraum das Vermögenseinkommen auf 2.760 DM (Kommission ... 1997: 77f.).

Aus der Verschiebung von Arbeits- zu Kapital- und Transfereinkünften resultiert nicht nur ein geringer werdender Anteil des Volkseinkommens, von dem Beiträge an die Sozialversicherungen geleistet werden, mithin also eine tendenziell schwierigere Finanzierungssituation der Sozialversicherungen. Sozialpolitisch ergibt das auch einen geringer werdenden Anteil am persönlichen Einkommen, der zum Aufbau von Ansprüchen in den Sozialversicherungen herangezogen werden kann. Das wiederum bedeutet zumindest eine geringere Absicherungsqualität in den Sozialversicherungen und eine abnehmende Bedeutung der Sozialversicherungen bei der individuellen Risikoversorge. Dabei bleibt es den Betroffenen natürlich unbenommen, sich zusätzlich privat abzusichern, also mit einem income mix aus Sozialversicherungsansprüchen und privat organisierten Geldanlagen Vorsorge für soziale Risiken zu leisten.<sup>29</sup> Das allerdings geht kaum beim Risiko Arbeitslosigkeit,<sup>30</sup> besser hingegen bei der Altersversorgung. Und die private Absicherung setzt verfügbares Einkommen in ausreichender Höhe voraus, was bei den Beziehern von Transfereinkommen kaum zur Verfügung stehen dürfte.

Das zeigt ein Blick auf die Verteilung der Vermögenseinkommen auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, womit bereits die personelle Einkommensverteilung angesprochen ist. So verzeichnen die Selbständigenhaushalte außerhalb der Landwirtschaft die mit Abstand höchsten durchschnittlichen Vermögenseinkünfte (1996 = 1.700 DM), die Haushalte der Rentner (400 DM), Arbeiter (270 DM) und der Arbeitslosen (90 DM) liegen weit abgeschlagen auf den hinteren Rängen. Dabei sind die Unterschiede in der Teilhabe unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen an den Einkommen aus Vermögen auf ihre differierenden Möglichkeiten der Vermögensbildung zurückzuführen (Kommission ... 1997: 78).<sup>31</sup>

Zwar zeigt eine Analyse der Entwicklung der *Bruttoeinkommen* der ganzjährig und vollzeitig Beschäftigten, daß es innerhalb *dieser* Gruppe der abhängig Beschäftigten (‚Normalarbeiter‘) in den vergangenen Jahrzehnten nicht zu einer Spreizung der Einkommen gekommen ist. Damit unterscheidet sich die Bundesrepublik deutlich von der Entwicklung vor allem in Großbritannien und den Vereinigten Staaten, in denen eine zunehmende Ausdifferenzierung der Bruttoeinkommen sehr wohl zu verzeichnen ist (OECD 1996: 61ff.). Allerdings sagen die Bruttoeinkommen der Beschäftigten

---

29 Auf die income mixes werden wir in Kap. 4 zurückkommen.

30 Bislang gibt es keine vollwertige, privat organisierte Arbeitslosenversicherung.

31 Allerdings sind die tatsächlichen Vermögen der privaten Haushalte in der Bundesrepublik auf Basis der vorhandenen Daten kaum verlässlich zu ergründen (Fachinger 1998).

erst einmal nichts über die tatsächliche Einkommensverteilung bei verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen aus. Denn sie erfaßt nicht, wie kontinuierlich und für welche Arbeitszeiten Einkommen bezogen wird; sie sagt nichts darüber aus, in wie weit die Einkommen dazu dienen, Ansprüche in den Sozialversicherungen aufbauen zu können; sie sagt auch nichts über die Verteilung der Einkommen nach Steuern und Abgaben (Nettoeinkommen) aus; und sie sagt vor allem nichts über die Verteilung der Haushaltseinkommen aus.

Vor allem die letzten beiden Aspekte – die verfügbaren Einkommen und die Verteilung auf die Haushalte – lohnen einen näheren Blick (auf die gewandelte Beschäftigungsstruktur wird unten eingegangen). Im Unterschied zu den Bruttolöhnen der Beschäftigten weist die Verteilung der gewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen eine zunehmende Differenz auf. So verfügte das obere Fünftel der westdeutschen Einkommensbezieher im Jahre 1995 über 37,5 % der verfügbaren Einkommen, womit sie viermal so hohe Einkommen bezogen wie das untere Fünftel, die lediglich 9,1 % der verfügbaren Einkommen erreichten. Noch 1978, als die Einkommensdifferenz gegenüber 1969 abgenommen hatte, war der Einkommensanteil des obersten Fünftels erst knapp dreimal so hoch wie der des unteren Fünftels. Zugenommen hat zwischen 1978 und 1995 vor allem der Anteil mit sehr geringen Einkommen, was sich in der Verdoppelung der Personenzahl ausdrückt, die weniger als 50 % des durchschnittlichen, nach Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichteten verfügbaren Einkommens besaßen (Kommission ... 1997: 78f.).<sup>32</sup>

Aus den zunehmenden Einkommensdifferenzen können kurz-, mittel- und langfristige Probleme in der sozialen Sicherung wiederum aus zwei Gründen resultieren. Erstens kann die Finanzierung der Sozialversicherungen dadurch schwierig werden, daß wachsende Teile der Einkommen die oberen Bemessungsgrenzen der Sozialversicherungen überschreiten und deshalb nicht mehr herangezogen werden können; das Problem wird noch verschärft, wenn – wie oben geschildert – die überhaupt nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegenden Anteile am Einkommen (Gewinn- und Vermögenseinkommen) zunehmen. Und auch der wachsende Anteil der geringen Einkommen ist für die Sozialversicherungen wenig funktional, da die geringen Einkommen wenig oder – unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze – gar nichts zu den Sozialversicherungen beitragen. Das hat sich nun zwar durch die Einführung der (eingeschränkten) Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung durch die rot-grüne Bundesregierung geändert. Dennoch sind die Beitragsleistungen natürlich sehr gering. Zweitens kann das sozialpolitische Problem der wachsenden Unterversorgung dadurch mehr und mehr an Bedeutung gewinnen, daß aus niedrigen Einkommen aufgrund der nur einen bestimmten prozentualen Anteil der Einkommen ersetzenden Sozialversicherungsleistungen<sup>33</sup> auch keine den Lebensunterhalt sichernden Ansprü-

---

32 Etwas anderer Meinung ist hingegen der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der die Haushaltsnettoeinkommen zwar erkennbar, aber nicht ‚scharf‘ auseinanderdriften sieht (SVR 1998: 146).

33 So beträgt die Arbeitslosenhilfe derzeit 53 % bzw. 57 %, das Arbeitslosengeld 60 % bzw. 67 % (Arbeitslose ohne Kinder bzw. mit mindestens einem Kind) des vorherigen Nettoeinkommens, wobei seit dem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz 1981 die beitragspflichtigen Zuschläge und

che entstehen können. Dieses Problem wirkt mit jenem oben beschriebenen der Leistungskürzungen in den Sozialversicherungen zusammen.<sup>34</sup> Die auf die geringfügigen Beschäftigungen ausgedehnte Sozialversicherungspflicht führt hier zu keiner entscheidenden Veränderung. Denn die geringen Beiträge führen für sich allein zu keinen Ansprüchen an die Sozialversicherungen, die den Lebensunterhalt der Einzahlenden sichern könnten; sie dienen also vor allem der Erweiterung der Finanzierungsbasis der Sozialversicherungen, nicht aber dem sozialen Schutz. Erst wenn der niedrige Beitrag an die Rentenversicherung vom Beschäftigten selbst aufgestockt wird, entstehen auch (etwas) höhere Ansprüche. Die individuelle Beitragsaufstockung bedeutet jedoch einen erheblichen aktuellen Einkommensverzicht, was in dieser Einkommensgruppe in den meisten Fällen kaum attraktiv bzw. unmöglich sein dürfte.

Die zunehmende Zahl von Personen mit nur geringen Einkommen deutet bereits darauf hin, daß es sich um Personen im Niedriglohnsektor, um solche ohne Beschäftigung oder um solche mit geringeren Arbeitszeiten handeln muß. Ein Blick auf den Wandel der Beschäftigungsstruktur zeigt, daß dieser Verdacht nicht aus der Luft gegriffen ist. Jedenfalls sinkt der Anteil derer, die sich noch in einem ‚Normalarbeitsverhältnis‘ befinden.

### **3.2 Wandel der Erwerbsarbeit – weniger Normalarbeit**

Die Diskussion um den Wandel oder gar das Verschwinden der Erwerbsarbeit dauert bereits lange an. Sie war Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre zunächst eine Reaktion auf die Erkenntnis, daß die seit Jahren bestehende Massenarbeitslosigkeit nicht eine kurze Episode sein würde, sondern daß ein Ende der Beschäftigungsprobleme nicht absehbar war. Diese erste Phase der Diskussion war zum einen armutspolitisch motiviert und beruhte zum anderen entweder auf sozialromantisch-utopischen oder angstbesetzten Erwartungen. Während die einen anmahnten, daß die aus dem Erwerbssystem ausgegrenzten Personen und Gruppen einer hinlänglichen materiellen Grundsicherung bedürften, sahen die anderen in der andauernden Arbeitsmarktkrise das „Ende der Arbeitsgesellschaft“ (Dahrendorf 1983) nahen – worüber sich wiederum die einen freuten, bei den anderen hingegen in Zukunftssorgen ausbrachen. In einer darauffolgenden Phase Mitte bis Ende der achtziger Jahre wurde schnell erkannt, daß zwar die Erwartung einer lang andauernden Arbeitslosigkeit richtig war, daß das aber nicht gleichbedeutend mit einem zwangsläufigen Ende der auf den Arbeitsmarkt zentrierten Gesellschaft war. Die Armutsforschung nahm einen Auf-

---

Sonderzahlungen bei der Leistungsbemessung unberücksichtigt bleiben. Das Nettorentenniveau des sog. ‚Standardeckrentners‘ liegt derzeit wieder bei 70 %, nachdem es von der christlich-liberalen Koalition ab 1. Juli 1999 eigentlich auf 64 % herabgesetzt werden sollte. Das Festhalten am Niveau von 70% durch die rot-grüne Regierungskoalition ist aber nur als ein ‚Aussetzen‘ der Maßnahme für die Jahre 1999 und 2000 zu verstehen; kommt es im Jahre 2001 nicht zur von der rot-grünen Regierungskoalition angekündigten Strukturreform der Rentenversicherung, wird die Kürzung wieder in Kraft gesetzt.

34 Auf die aufgrund unzureichender Absicherung durch die Sozialversicherungen bei Arbeitslosigkeit notwendig wachsende Sozialhilfebedürftigkeit wurde oben bereits hingewiesen.

schwung und brachte nach einer Phase der (notwendigen) Dramatisierung dann – vor allem in den neunziger Jahren – interessante empirische, wenngleich alles andere als unumstrittene Ergebnisse zutage. Danach wurden weniger gesellschaftliche Gruppen dauerhaft ausgegrenzt, als ehemals befürchtet, was mit einer ungeahnten sozialen Dynamik begründet wurde (Leibfried et al. 1995; Buhr 1995; s.o. Fn. 14). Das hatte auch mit einer größer als ursprünglich erwarteten Arbeitsmarktdynamik zu tun, so daß die Gleichung: ‚einmal arm, immer arm‘ bzw. ‚einmal arbeitslos, immer arbeitslos‘ kaum noch haltbar erschien.<sup>35</sup>

Das sollte allerdings erstens nicht vergessen lassen, daß es natürlich dennoch dauerhafte Armut gab und gibt und ein Ausufern der Armutsbedrohung bis in die Mittelschichten hinein zwar eine gewisse Universalisierung des Armutsrisikos bedeutet, in einer auf Lebensstandardsicherung ausgerichteten ‚Sozialversicherungsgesellschaft‘ aber kaum eine besonders beruhigende Vorstellung darstellen kann. Zweitens hat sich das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren, als die Arbeitslosigkeit neue Rekordmarken erreichte, deutlich verschärft: So waren 1998 im Westen ca. 33 % und im Osten ca. 37 % der Arbeitslosen ‚Langzeitarbeitslose‘,<sup>36</sup> was – wie bereits festgestellt wurde – fatalen Folgen für ihre Sicherungsqualität in den Sozialversicherungen haben kann. Drittens schließlich zeigen die aktuellen Armuts- und Arbeitslosigkeitszahlen nicht die Qualität der Arbeitsmarktteilnahme an. Hierauf wollen wir näher eingehen.

Gerade die hohe Fluktuation am Arbeitsmarkt deutet darauf hin, daß das ursprünglich auf lebenslange, kontinuierliche Vollzeiterwerbsarbeit ausgerichtete Normalarbeitsverhältnis die Arbeitsmarktrealität längst nicht mehr abbilden dürfte. Im Vormarsch sind hingegen die sog. ‚atypischen‘ oder ‚flexiblen‘ Beschäftigungsverhältnisse, die nicht nur eine oft niedrige, vor allem aber ungewisse kurz- und mittelfristige Einkommensversorgung mit sich bringen, sondern auch die zukünftige Einkommensversorgung der betroffenen Gruppen stark beeinträchtigen können. Der Begriff ‚atypisch‘ leitet sich aus dem Gegensatz zum ehemals ‚Normalen‘ ab und bezeichnet sämtliche Beschäftigungsverhältnisse, die von den Kriterien des Normalarbeitsverhältnisses abweichen. Das kann in einem oder in mehreren Kriterien so sein, wobei eine zunehmende Anzahl nicht erfüllter Kriterien eine zunehmende Abweichung beschreibt. Abweichende Beschäftigungsverhältnisse können zeitlich befristet, geringfügige Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Leiharbeit, abhängige Selbständigkeit sowie Tele-Heimarbeit sein.<sup>37</sup>

Wie die quantitative Entwicklung der verschiedenen abhängigen Beschäftigungsformen in den vergangenen Jahren verlaufen ist, hat die bayrisch-sächsische Zukunftskommission in Schaubildern für Westdeutschland zwischen 1970 und 1995 sowie für Ostdeutschland zwischen 1989 und 1995 aufgezeigt. Betrug der Anteil der in sog. Normarbeitsverhältnissen Tätigen in Westdeutschland 1970 noch knapp 84 %, sank er bis 1995 beinahe kontinuierlich auf ca. 68 % ab. Zugenommen haben vor allem die

---

35 Vgl. Zwick 1994; Ludwig-Mayerhofer 1992.

36 So die BA-Statistik (s. FAZ v. 11. Januar 1999: 15).

37 Vgl. Mutz et al. 1995.

geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die 1995 immerhin ca. 13 % ausmachten, sowie – wenn auch geringer – die sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungen, die im gleichen Jahr auf einen Anteil von ca. 10 % kamen. In Ostdeutschland erlitten die Normarbeitsverhältnisse in der ersten Zeit nach der Wende einen tiefen Einbruch, was insbesondere durch eine stark ausgeweitete Kurzarbeit aufgefangen wurde, um dann jedoch wieder anzusteigen; die Quote der Normarbeitsverhältnisse lag 1995 bei ca. 71 %; 1989 betrug sie etwa 84 %. In beiden Teilen Deutschlands zeigt der Anteil der Normarbeitsverhältnisse gegenwärtig jedenfalls abnehmende Tendenz (Kommission ... 1996: 64, 70). Betrug das Verhältnis von Normarbeitsverhältnissen zu Nicht-Normarbeitsverhältnissen Anfang der siebziger Jahre noch 5 zu 1, sank es Anfang der achtziger Jahre auf 4 zu 1, Mitte der achtziger Jahre auf 3 zu 1 und Mitte der neunziger Jahre auf 2 zu 1. Verläuft der Trend weiter in diese Richtung, wird das Verhältnis von Normarbeitsverhältnissen zu Nicht-Normarbeitsverhältnissen in ca. 15 Jahren bei 1 zu 1 angekommen sein (Kommission ... 1996: 11).

Ein Überblick über die Verteilung abweichender Beschäftigungsverhältnisse zwischen den Geschlechtern zeigt erhebliche Differenzen auf: So sind wesentlich mehr Frauen als Männer in diesen Beschäftigungen zu finden. Das gilt im besonderen für die geringfügigen Beschäftigungen; das trifft aber auch für Teilzeitbeschäftigungen, befristete Beschäftigungen und Scheinselbstständigkeit zu. Nur bei der Leiharbeit liegt die männliche Quote (weit) über jener der Frauen (ausführlicher: Deml/Struck-Möbbeck 1998). Es kann deshalb – und weil Frauen nach wie vor den größten Anteil der Alleinerziehenden stellen – kaum verwundern, daß die Sozialhilfezahlen nicht nur einen hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen ausweisen, sondern daß gerade auch die Sozialhilfebedürftigkeit von Frauen höher ist als jene von Männern.<sup>38</sup>

In sozialpolitischer bzw. sozialrechtlicher Hinsicht – und darum geht es hier ja insbesondere<sup>39</sup> – bedeutet nicht jede Abweichung notwendigerweise ein Unglück. Ein Arbeitsvertrag über Tele-Heimarbeit beispielsweise kann sozialrechtlich voll erfaßt sein; auch die befristete Beschäftigung ist zunächst keine sozialpolitische Problematik, *wenn* es bei Auslaufen eines Vertrages gelingt, Anschlußarbeitsverträge zu erlangen. Allerdings steigt das Risiko atypisch Beschäftigter, zumindest innerhalb der Sozialversicherungen keine ausreichende Absicherung erlangen zu können, enorm an. Gehen wir die oben angeführten Vorbehalte der Sozialversicherungen bei den meisten Einkommensleistungen kurz und beispielhaft durch, wird das schnell offenbar.

*„Erst lohnarbeiten, dann ...“*

Einige atypische Beschäftigungsformen sind dadurch nicht oder nicht hinlänglich in die Sozialversicherungen eingebunden, weil sie das Kriterium ‚Lohnarbeit‘ nicht im Sinne der Sozialversicherungen erfüllen. Das trifft zum einen für die Scheinselbstständigen zu, die sich zwar freiwillig in der Renten- und Kranken- sowie Pflegeversiche-

---

38 So lag die Sozialhilfequote von Frauen am Jahresende 1997 bei 3,9 %, die von Männern bei 3,2 %; in absoluten Zahlen waren 1.272.282 Mio. Empfänger männlich und 1.620.896 weiblich. Haushalte von alleinerziehenden Frauen weisen einen Anteil von 28,3 % an den Sozialhilfebeziehern auf (Statistisches Bundesamt 1999a: 34, 21).

39 Zur arbeitsrechtlichen Dimension s. besonders Matthies et al. 1994.

rung versichern können, denen aber der Weg in die gesetzliche Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung versperrt bleibt; sie sind also beim Verlust ihres Einkommens wegen ausbleibender Aufträge nicht innerhalb der Arbeitslosenversicherung abgesichert, was zugleich bedeutet, daß für sie während der Arbeitslosigkeit von der BA auch keine Beiträge an die Renten- und Krankenversicherung abgeführt werden. Das trifft auch auf die geringfügig Beschäftigten zu, die zwar selbst oder über ihre Angehörigen krankenversichert sind, die aber keinen Zugang zur Arbeitslosenversicherung erhalten. Wie bereits angesprochen, können sie sich zwar seit der letzten Reform dieser Beschäftigungsverhältnisse, die eine teilweise Einbeziehung in die Sozialversicherung gebracht haben, in der Rentenversicherung durch eigene Zuzahlung einen Anspruch erwerben. Das ist aber erstens nur durch aktuellen Einkommensverzicht möglich; zweitens werden durch den aufgestockten Beitrag lediglich minimale Ansprüche erworben, die für sich allein innerhalb eines Erwerbslebens das Sozialhilfeniveau nicht erreichen können. Auch die befristeten Beschäftigungsverhältnisse bringen dann sozialpolitische Probleme mit sich, wenn große Lücken zwischen den Arbeitsverträgen auftreten oder wenn die Arbeitsverträge zu kurz sind, um einen Sozialversicherungsanspruch zu erwerben.

*„Abhängigkeit der Höhe der sozialstaatlichen Versorgungsleistung vom Einkommensstatus auf dem Arbeitsmarkt“*

Zwar sind nicht alle atypischen Beschäftigungsverhältnisse zwingend besonders schlecht entlohnt; doch steigt auch hier das Risiko an. Bei verschiedenen Formen liegt aber im Monatsvergleich die gegenüber Normarbeitsverhältnissen geringere erzielbare Entlohnung auf der Hand. Das gilt nicht nur die geringfügigen Beschäftigten, sondern ebenso für die sozialversicherungsrechtlich voll erfaßte Teilzeitarbeit: „Zum Teil sind die Einkommen in diesem Bereich schon nicht mehr existenzsichernd. Vor allem aber sinken die erworbenen Transferansprüche unter das existenzsichernde Niveau“ (Kommission ... 1996: 11). Dieser Zusammenhang ist zwingend; denn sinken die Einkommen aufgrund der reduzierten Arbeitszeit, sinken auch die Beiträge an die Sozialversicherungen und damit die Anspruchshöhe in den Sozialversicherungen. Das Problem verschärft sich erstens mit zunehmender Reduktion der Arbeitszeit sowie zweitens mit abnehmender Entlohnungshöhe der entsprechenden Beschäftigtengruppe.

*„Lohnarbeitsbereitschaft zeigen, damit ...“*

Dieses Kriterium hat nur vermittelt etwas mit den unterschiedlichen Beschäftigungsformen zu tun. Allerdings ist hier in den vergangenen Jahren eine interessante Veränderung des Sozialversicherungsrechts zu verzeichnen. Mußten sich ehemals die Empfänger von Arbeitslosengeld oder -hilfe nicht jedweder Beschäftigung zur Verfügung halten, sondern nur sozialversicherungsrechtlich erfaßter Lohnarbeit, ist es heute nicht nur erwünscht, sondern wird sogar unterstützt (etwa durch Existenzgründerhilfen), daß Arbeitslose auch anderweitige Arbeit (Selbständigkeit) annehmen. Das bedeutet aber zugleich, daß sie aus der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen werden, da sie in ihrer neuen Erwerbstätigkeit keine Ansprüche mehr erwerben können.

### 3.3 Versagen des lohnarbeitszentrierten Äquivalenzprinzips?

#### *Fazit*

Ein Fazit zum Wandel der Einkommens- und Beschäftigungsstrukturen kann in sozialpolitischer Hinsicht nur dann einigermaßen vollständig sein, wenn die Entwicklungslinien der Sozialpolitik mit einbezogen werden. Werden die Ergebnisse beider Kapitel zusammen betrachtet, drängt sich allerdings ein Eindruck geradezu auf: Die Sozialversicherungen drohen bei jenen monetären Transfers, die nach dem Äquivalenzprinzip funktionieren, mehr und mehr gesellschaftlich ‚leerzulaufen‘. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, daß das (monetäre) Sozialversicherungsrecht insbesondere im Falle der Arbeitslosigkeit bislang nicht an die gewandelten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt angepaßt wurden.

Sozialversicherungsrecht und Realität der Beschäftigungsbedingungen fallen dadurch mehr und mehr auseinander. Das wird nicht nur durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit verursacht, sondern auch durch die Art der ‚neuen‘ Beschäftigungsverhältnisse selbst. Eine Lösung des Problems der mangelhaften Ausrichtung des Sozialversicherungsrechts auf die Beschäftigungsverhältnisse könnte also durch die Verringerung der Arbeitslosigkeit allein nicht herbeigeführt werden. Vielmehr genügen viele Beschäftigungsverhältnisse den Anforderungen eines ‚funktionierenden‘ Äquivalenzprinzips im Sinne einer Armut vermeidenden Sicherung des Lebensstandards nicht einmal ansatzweise. Weder entsprechen sie den Kontinuitätserwartungen der Sozialversicherungen noch erfüllen viele Beschäftigungsverhältnisse überhaupt die Grundanforderungen der Sozialversicherungen, da sie keine oder zumindest keine vollwertigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen darstellen (geringfügige Beschäftigungen, Scheinselbständigkeit).

„Damit verliert die Erwerbsarbeit zunehmend ihre Funktion, die abhängig Beschäftigten während und nach ihrer Erwerbstätigkeit an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilhaben zu lassen. Wenn dies gewährleistet bleiben soll, müssen der Erwerbsbevölkerung neue Wege zum Volkseinkommen erschlossen werden. Eine Möglichkeit ist der verbesserte Zugang zu Kapital. Vor allem aber darf soziale Sicherheit nicht länger fast ausschließlich auf Erwerbsarbeit aufbauen. Erwerbsarbeit ist kein ausreichend tragfähiges Fundament mehr“ (Kommission ... 1996: 12).

Erst in wenigen Fällen hat das Sozialversicherungsrecht auf ökonomische und soziale Veränderungen reagiert. Das gilt insbesondere für die Pflege- und die Rentenversicherung. Allerdings wurde nicht auf die sich wandelnde Beschäftigungsrealität reagiert, sondern ‚lediglich‘ auf die Probleme der mangelhaften Absicherung im Falle der Pflegebedürftigkeit sowie auf die bessere Absicherung der Kindererziehung. Beides hat wenig bis gar nichts mit der aktuellen Absicherung prekärer Beschäftigung oder bei Arbeitslosigkeit zu tun. Hier stehen Veränderungen des Sozialversicherungsrechts – insbesondere natürlich des SGB III – sowie des Sozialhilferechts noch weitgehend aus. Eine in quantitativer wie qualitativer Hinsicht dauerhafte Grundabsicherung bei Arbeitslosigkeit ist somit außerhalb der Sozialhilfe, die immer noch als „schlechte Grundsicherung“ (Vobruba 1990: 62) bei massenhafter Beanspruchung gelten kann, nicht gewährleistet.

Anders als das auf Lohnarbeit ausgerichtete Sozialversicherungsrecht weist eher das auf Familientätigkeiten bezogene Recht Neuregelungen auf, die sich auf Veränderungen der sozialen und ökonomischen Realität richten. So nimmt die Einführung des Erziehungsgeldes und Erziehungsurlaubs mit Beschäftigungsgarantie sowie – davon kaum zu trennen – die schon angesprochene Absicherung dieser Phasen in der Rentenversicherung sowie der verbesserte Kinderlastenausgleich Rücksicht auf gesellschaftliche und ökonomische Veränderungen (Rückgang der Normalfamilie; Rückgang des Normalarbeitsverhältnisses; Wechsel zwischen Erwerbs- und Familientätigkeiten). Zwar kann das Absicherungsniveau des Erziehungsgeldes (600 DM) für sich genommen nicht überzeugen, doch weist etwa die Nichtanrechnung des Erziehungsgeldes in der Sozialhilfe – sowie bei der Arbeitslosenhilfe (§ 194 Abs. 3 Nr. 3 SGB III) – bereits auf unseren nächsten Abschnitt, die mutmaßlich zunehmende Bedeutung von ‚income mixes‘, mit Hilfe derer das immer öfter ‚leerlaufende‘ Äquivalenzprinzip kompensiert wird bzw. werden könnte.

#### *Auswirkungen: Sozialpolitik an den Kollektivakteuren vorbei*

Für die Akteure auf der Arbeits- wie der Kapitaleseite hat die beschriebene sozialpolitische Entwicklung beileibe nicht nur positive Auswirkungen. Sicher werden die Arbeitgeber durch die Einschränkung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit entlastet; auch können sie den Anstieg des Lohnniveaus mit dem Hinweis auf die schlechte Beschäftigungslage (bei zugleich schlechter gewordenen Lohnersatzleistungen) vielleicht besser bremsen. Dennoch kann behauptet werden, daß die Stellung der Unternehmen und Gewerkschaften auch stark geschwächt wird. So kontrolliert der Arbeitgeber bei einer strikt lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik nicht nur den Zugang der (potentiell) Beschäftigten zu Erwerbseinkommen. Darüber hinaus spielt er die Rolle des ‚Gatekeepers‘ auch beim Zugang zur sozialen Sicherung. Kurz gesagt: Erhält der Beschäftigte ein (Normal)Arbeitsverhältnis, erhält er auch den Zugang zur Sozialversicherung; erhält er das eine nicht, bleibt ihm auch das andere verwehrt.<sup>40</sup> Ganz ähnlich verhält es sich bei den Gewerkschaften. Indem sie für mehr Einkommen und für mehr Beschäftigungssicherheit eintreten, verbessern sie implizit auch die lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungsleistungen. Zudem haben die Kollektivakteure als Sozialpartner, welche die Sozialversicherungen – nur bei der BA gemeinsam mit dem Staat – selbstverwalten, auch einen direkten Einfluß auf die lohnarbeitszentrierten Sicherungsinstitution. Die abnehmende Bedeutung der lohnarbeitszentrierten Leistungen und die zunehmende Bedeutung steuerfinanzierter und nicht an den Arbeitsvertrag gekoppelter sozialer Sicherungen wertet jedenfalls den Staat gegenüber den Kollektivakteuren auf. Das mag auch ein wesentlicher Grund dafür sein, daß die Gewerkschaften so strikt an der Lohnarbeitsbezogenheit der sozialen Sicherung festhalten wollen (vgl. Bleses 1999). Der Staat scheint nicht nur in der Lage zu sein, solche sozialpolitischen Innovationen durchzusetzen und an den Kollektivakteuren vorbei zu betreiben, er scheint es auch zu wollen. Das trifft auch auf einige der im folgenden beschriebenen Mischungen von Geldeinkommen zu. Auch hier verschwindet der Staat nicht; tatsächlich gewinnt er sogar an Bedeutung.

---

40 Vgl. zu diesem Zusammenhang auch Deutschmann 1989.



## 4 Reaktionen auf partielles Versagen von Markt und Sozialversicherungsstaat: ‚income mixes‘

In der Sozialpolitikforschung kann es als mittlerweile allgemein bekannt und auch anerkannt gelten, daß die über den Arbeitsmarkt und daran gekoppelte soziale Sicherungen vermittelte Einkommensversorgung zumindest nach dem herkömmlichen Modell immer weniger funktionstüchtig ist. Neben der allgemeinen Reformdiskussion, die sich vor allem um Alternativen in der Ausgestaltung von Maßnahmen dreht, werden – zum Teil analytisch, zum Teil normativ motiviert – verschiedene Zukunftsbilder der zukünftigen Einkommens- und Wohlfahrtsstaatsentwicklung diskutiert. Wir können hier zwar nicht auf alle Aspekte der Reformdiskussion eingehen, wollen aber einen immer mehr Bedeutung gewinnenden Themenstrang herausgreifen: die (vornehmlich analytische) Perspektive auf den Wandel der gesellschaftlichen Einkommensversorgung, der mit dem Begriff der ‚income mixes‘ belegt werden kann<sup>41</sup> (4.1). Da wir zu der Einschätzung gelangen, daß income mixes zunehmen werden, schließen wir resümierend die Frage an, ob sie ein funktionales Äquivalent zum auf Lebensstandardsicherung ausgerichteten Sozialversicherungsstaat darstellen können (4.2). Dabei werden wir der (oft normativ überfrachteten) Diskussion um den Umbau des Wohlfahrtsstaates, zum Beispiel in eine Bürger- oder Wohlfahrtsgesellschaft, die Bedeutung des Wohlfahrtsstaates als grundlegendem Baustein einer sozial abgesicherten Einkommensversorgung in Erinnerung bringen.

### 4.1 Zunahme von ‚income mixes‘?

Die These von der wachsenden Bedeutung sog. income mixes verweist darauf, daß die Bedeutung einzelner Geldeinkommen zugunsten einer zeitgleichen Mixtur verschiedener Einkommensquellen abnehmen wird. Die Besonderheit des aktuellen income mix liegt nun nicht im Neuigkeitswert von income mixes schlechthin; denn die Mischung von Einkommensquellen ist historisch betrachtet nichts Unbekanntes. Neu ist vielmehr die Annahme, daß es sich um eine zeitgleiche Mischung verschiedener *Geldeinkommen* handelt. Es wird also keine (gar sozial-romantisch motivierte) Rückkehr zur – noch bis in die Vorkriegszeit verbreiteten – Mixtur von Naturaleinkommen aus Subsistenzwirtschaft und Geldeinkommen aus Erwerbsarbeit erwartet. Der Begriff beschreibt vielmehr eine *neue* Phase in der gesellschaftlichen Einkommensversorgung, in der beispielsweise Mischungen aus Erwerbseinkommen, staatlichen Transfers, Kapital- und Gewinneinkommen, Einkommen aus privatem Unterhalt an Bedeutung gewinnen.<sup>42</sup>

---

41 Zur Bedeutung des „Einkommensmix“ für die Individuen vgl. Leisering 1996.

42 Grundlegend zur Geschichte und aktuellen Ausformung von income mixes s. Vobruba 1997a.

Ohne an dieser Stelle auf alle früheren Stufen der gesellschaftlichen Existenzsicherung und Einkommensmischungen eingehen zu können, ist doch die Abgrenzung zur heute noch vorherrschenden Form der Einkommensversorgung notwendig, um die Veränderungen einordnen zu können. Nach wie vor gängig – wenngleich empirisch bereits fraglich – ist die rechtliche, politische und ebenso gesellschaftliche Annahme, daß ein Einkommen den Lebensunterhalt oder besser noch einen ‚angemessenen‘ Lebensstandard allein gewährleisten können soll. Wie oben bereits geschildert, liegt dieses Prinzip nicht nur dem Normalarbeitsverhältnis einschließlich den von diesem abgeleiteten Sozialversicherungseinkommen zugrunde. Auch das zugehörige Konstrukt der Normalfamilie setzt auf die ausreichende Performanz eines einzigen Erwerbseinkommens, von dem neben dem Erwerbstätigen selbst zudem eine ganze Familie leben können soll (Familienlohn).

Zwar gab es auch in diesem Modell der Einkommensversorgung Mixturen verschiedener Einkommensquellen, doch beschränkten sich diese auf die Längsschnittperspektive, reihten sich also über den Lebenslauf hinweg aneinander: so der private Unterhalt in der Vorerwerbsphase, das Erwerbseinkommen gegebenenfalls abwechselnd mit Lohnersatzeinkommen in der Erwerbsphase sowie schließlich Lohnersatzeinkommen in der Nacherwerbsphase. Vor allem zwischen Lohn- und Lohnersatzeinkommen herrschte ein weitgehendes Ausschließlichkeitsverhältnis: entweder Lohn oder Lohnersatz. Das ist bei den Fürsorgeleistungen zunächst anders: Sie werden bei Bedürftigkeit solange zusätzlich zum Erwerbseinkommen gewährt, bis der Lebensbedarf abgedeckt wird. Allerdings soll dieser Umstand temporär eng begrenzt sein, denn das Ziel besteht darin, den Bezieher aus dem income mix wieder zu befreien: Er soll möglichst bald wieder unabhängig von der Sozialleistung werden. Ausreichendes Einkommen aus anderen Quellen schließt dann jedenfalls Sozialhilfeeinkommen wieder aus. Einkünfte aus Kapitalgewinnen waren zwar als zusätzliche Einkommensquelle niemals ausgeschlossen oder gar illegitim, doch kamen sie zusätzlich zum Lohn Einkommen selten vor, weil sie bei den Lebensstandard sichernden Lohnersatz einkommen nicht obendrein benötigt wurden und weil die Kapitalbildung in Arbeitnehmerhand nicht besonders ausgebildet war (und ist).

Dieses erst in der Nachkriegszeit vollständig etablierte System des einen hinreichenden Lohns, der zu ebenfalls ausreichenden Lohnersatzleistungen bei Lohnausfall für den größten Teil der Bevölkerung führen soll, ist – wie oben beschrieben wurde – nun aber alles andere als eine Selbstverständlichkeit geworden. Das haben nicht allein, aber doch vor allem auch die seit mittlerweile mehr als 25 Jahren anhaltende Massenarbeitslosigkeit sowie die nicht mehr dem alten Normalitätsmodell gehorchende Arbeitsmarktteilnahme zunehmender gesellschaftlicher Gruppen bewirkt. In diesem Sinne ‚versagen‘ der Arbeitsmarkt und der an ihn gebundene Wohlfahrtsstaat (zumindest in seiner Ausprägung als Sozialversicherungsstaat) wenigstens partiell und, wie die Sozialhilfeempfängerquoten zeigen, mit steigender Tendenz. Auf ein Einkommen oder eine Sozialversicherungsleistung allein kann man sich eben nicht mehr verlassen.

Wir nehmen nun nicht an, daß sich eine neue ‚Normalform‘ der income mixes herausbilden wird, sondern daß es vielfältige Formen geben wird, die sich zwischen ver-

schiedenen gesellschaftlichen Gruppen, von Individuum zu Individuum, von Lebensphase zu Lebensphase sowie von Lebenslage zu Lebenslage unterscheiden können. Dennoch sind aber grundsätzlich verschiedene Arten von income mixes systematisierbar. Erstens lassen sich – übergeordnet – legale und illegale income mixes gegeneinander abgrenzen; zweitens können – untergeordnet – verschiedene Ausprägungen des income mix typisiert werden. Wir werden zunächst auf die möglichen Formen des illegalen und sodann des legalen income mixes eingehen. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß unsere Darlegungen bislang noch wenig empirisch untermauert sind; vieles stützt sich zum Beispiel auf die Beobachtung rechtlicher Veränderungen, während wir über die gesellschaftliche Praxis des income mix noch wenig wissen.<sup>43</sup>

### *Illegale income mixes*

Bei den illegalen income mixes ist in erster Linie die Kombination von Einkommen aus ‚Schwarzarbeit‘ mit allen möglichen anderen legalen Einkommen (staatliche Transfers, legale Beschäftigungsverhältnisse usw.) interessant. Der Umfang dieser income mixes läßt sich aus der Natur der Sache heraus nur schwerlich quantifizieren. Schwarzarbeit ist für die beiden beteiligten Seiten, den Schwarzarbeiter wie den Auftraggeber, nur so lange praktikabel (d.h. frei von strafrechtlicher Verfolgung, abgabefrei usw.), solange sie einer größeren Öffentlichkeit und vor allem staatlichen Institutionen unbekannt bleibt. In vielen Fällen würde ihr Bekanntwerden nicht nur zu ihrer eigenen Zerstörung, sondern auch zur Auflösung des entsprechenden income mixes führen.<sup>44</sup>

Neben dem Einkommensmix aus Schwarzarbeit und anderen Einkommen könnte auch der zweite wesentliche Tatbestand des ‚Mißbrauchs‘ eine Rolle spielen: der zeitgleiche Bezug von bedürftigkeitsgeprüften staatlichen Transfers und eigentlich anrechnungspflichtigen, aber nicht angegebenen Einkommen aus Vermögen, privatem Unterhalt usw. Wie bei der Schwarzarbeit ist aber auch diese illegale Form des income mix aus vergleichbaren Gründen in seiner Größenordnung unbekannt. Solche income mixes können nicht nur aufgrund wachsender krimineller Energie der Leistungsbezieher eine zunehmende Tendenz verzeichnen, sondern auch aufgrund ausbleibender Anpassung der Leistungshöhen der einschlägigen Sicherungssysteme an den Lebensbedarf der Empfänger; ein illegaler income mix kann deshalb zur Überlebensnotwendigkeit werden, wenn der Wohlfahrtsstaat auf seiner ‚untersten‘ Interventionsstufe zu versagen droht.

---

43 Zu einer eingehenderen empirischen Analyse vgl. die Zwischenergebnisse des Promotionsprojektes „Income Mixes – Wandel der Einkommensquellenstrukturen in Deutschland“, das Susan Ulbricht am Institut für Soziologie der Universität Leipzig durchführt (Ulbricht 1999).

44 Allerdings gibt es empirische Untersuchungen und Schätzungen zum Umfang von Schwarzarbeit, was deren personellen, zeitlichen und finanziellen Umfang angeht. Für die alte Bundesrepublik wurde so z. B. in einer Studie von Wolff (1991) für das Jahr 1984 ein Potential zwischen ca. 2,2 und 4,4 Millionen Bundesbürger ermittelt, die wöchentlich zwischen 5 ½ und über 6 Stunden einer Schwarzarbeit nachgingen und dabei zwischen 300 und 430 DM im Monat erhielten. Danach „... stellt individuelle Schwarzarbeit einen Teil der haushaltlichen Versorgungsstrategie dar“ (Wolff 1991: 92).

### *Legale income mixes*

Bei den legalen income mixes können vielfältige Mischungen entstehen, manches läßt sich auch schon empirisch andeuten. Wir wollen im folgenden kurz und beispielhaft auf Mischungen von Erwerbs- und Kapitaleinkommen (a), Erwerbs- und Sozialeinkommen (b), verschiedenen Sozialeinkommen (c) sowie Sozial- und Kapitaleinkommen vornehmlich im Alter (d) eingehen.

ad a) Oben wurde beschrieben, daß sich der Anteil von Einkommen aus Gewinnen am Volkseinkommen in den vergangenen Jahrzehnten stark erhöht, jener von Netto-lohn- und -gehaltssumme aber gesenkt hat. Zwar deutete die Verteilung der Einkommen aus Gewinnen eine Schieflage zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen an, doch zeigt sich hierin trotzdem wahrscheinlich auch eine wachsende Mischung von Einkünften aus Kapitalgewinnen und Erwerbseinkommen. Allerdings profitieren manche gesellschaftliche Gruppen in diesem Bereich wesentlich stärker (Selbständige) als andere (Arbeitslose).

ad b) Dafür, daß Mischungen aus Erwerbs- und Sozialeinkommen zukünftig wohl stark zunehmen werden, ist das schnell voranschreitende Aufweichen des Ausschließlichkeitsverhältnisses von Erwerbs- und Sozialeinkommen verantwortlich. Weitere Schritte in dieser Richtung werden auch in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion etwa um die Einführung einer negativen Einkommensteuer für Niedriglohngruppen gefordert. Dabei soll bis zu einer bestimmten Höhe nur ein Teil des Arbeitseinkommens auf das Existenzminimum angerechnet werden, damit Beschäftigung im Niedriglohnbereich wieder lohnend wird (vgl. z. B. Scharpf 1995). Die von der Bundesregierung im Jahre 1997/98 vorgenommene Initiative, die Sozialhilfe in diese Richtung zu entwickeln, ist allerdings gescheitert. So bleibt es bei der bisherigen Regelung des Absetzbetrages (§ 76 Abs. 2a BSHG), der im Jahre 1993 den vorherigen Mehrbedarf für Erwerbstätige (§ 23 Abs. 4 Nr. 1 BSHG) ersetzte (zur Diskussion: Bäcker/Hanesch 1998). Dennoch gibt es empirisch feststellbare sozialrechtliche Entwicklungen.

Besonders erwähnenswert sind hier erstens die für Arbeitslose bei der Reform von 1996 etablierten, zeitlich begrenzten Lohnkosten- und Einarbeitungszuschläge im BSHG (§ 18 Abs. 4 und 5) sowie die ebenfalls zeitlich begrenzten Lohnzuschüsse vor allem zur Eingliederung und Einstellung im SGB III (§§ 217ff.). Zwar handelt es sich bei den Zuschüssen nach dem SGB III um Leistungen an die Arbeitgeber, dennoch wird auf diese Weise faktisch ein Mix aus Erwerbs- und Sozialeinkommen hergestellt, der nur den Umweg über den Arbeitgeber nimmt. Aber auch weitere Regelungen des SGB III sind von Interesse. So zum Beispiel die Einführung eines Teilarbeitslosengeldes (§ 150), das in Anspruch nehmen kann, wer zwei sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen ausgeübt hat und eine davon verliert.<sup>45</sup>

---

45 Das Teilarbeitslosengeld deutet damit auf einen weiteren income mix hin, der – wie bereits in den USA – Bedeutung gewinnen kann: die Zunahme von Einkommen aus gleichzeitig ausgeübten (Teilzeit-)Beschäftigungen. So wuchs in den USA die Zahl der Personen, die mindestens zwei Beschäftigungsverhältnisse besitzen, von gut 4,7 Mio. im Jahre 1979 auf gut 7,2 Mio.; der Anteil an allen Beschäftigten stieg von 4,9 % (1979) auf 6,2 % (1989). Im Jahre 1995 gingen schon knapp

Zudem wurde die Anrechnung von Nebeneinkommen auf die Arbeitslosenunterstützung verändert (§ 141 Abs. 1). Wurde im AFG nur ein wöchentlicher Freibetrag in Höhe von 30 DM anerkannt und das darüber hinausgehende Einkommen bis zu einem Höchstbetrag zu 50 % auf die Arbeitslosenunterstützung angerechnet, bleibt nun im SGB III – nach Abzug von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Werbungskosten – ein Betrag in Höhe von einem Viertel der monatlichen Bezugsgröße (das waren 1998 im Westen 310 DM und im Osten 260 DM) oder – falls höher – von 20 % der monatlichen Arbeitslosenunterstützung anrechnungsfrei. Der überschießende Betrag wird dann zwar voll angerechnet, doch verbleiben beispielsweise bei einem Arbeitslosengeld in Höhe von 2.000 DM immerhin 400 DM anrechnungsfrei, so daß zusätzlich mit Nebeneinkommen ein monatliches Gesamteinkommen in Höhe von 2.400 DM zu erzielen ist. Bei niedrigeren Anspruchshöhen fällt der Zuverdienst natürlich geringer aus. Aber selbst bei einem Arbeitslosengeld in Höhe von 1.000 DM käme ein monatlich erzielbares Gesamteinkommen von 1.310 DM im Westen und 1.260 DM im Osten zustande.<sup>46</sup>

Zweitens sind die Leistungen des Staates für Kinder (Kindergeld) anzusprechen, die seit 1996 noch einmal deutlich erhöht wurden und (derzeit) ohne Berücksichtigung des Einkommens geleistet werden. In dem seit den fünfziger Jahren zuerst langsam und seit den siebziger und vor allem achtziger Jahren dann sehr viel umfassender ausgebauten Kinderlastenausgleich schlägt sich die politische Anerkennung nieder, daß der eine Lohn – anders als im Modell gedacht – wohl doch nicht ausreicht, die gesamte Familie mit einem hinlänglichen Einkommensniveau zu versorgen. Und das gilt unbeschadet des Umstandes, daß heute neben den Aspekt der Armutsvermeidung auch jener getreten ist, daß Familien mit Kindern – egal welcher Einkommensschicht – nicht gegenüber Paaren bzw. Alleinstehenden ohne Kinder benachteiligt werden dürfen.

Drittens sind in puncto income mixes auch die Regelungen des Erziehungsgeldgesetzes von Interesse. Denn auch hier geht der Gesetzgeber nicht davon aus, daß der maximale Erziehungsgeldbetrag in Höhe von 600 DM ausreichend ist, den Lebensbedarf zu decken. So kann neben dem Bezug von Erziehungsgeld eine Teilzeitbeschäftigung ausgeübt werden, ohne daß der Anspruch auf Erziehungsgeld verfällt. Allerdings sind zeitliche (19 Stunden wöchentlich) und finanzielle Höchstgrenzen vorgesehen.<sup>47</sup>

---

8 Mio. Menschen (6,4 %) mindestens einer zweiten Beschäftigung nach; allerdings sind die Zahlen des Jahres 1995 aufgrund eines veränderten Erhebungsdesigns nicht mehr streng mit den vorangegangenen vergleichbar (Mishel et al. 1997: 261).

46 Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die Höchstzeiten einer Nebenbeschäftigung verändert wurden; war zuvor eine Tätigkeit im Umfange von weniger als 18 Stunden zulässig, sind jetzt noch weniger als 15 Stunden erlaubt (zu den alten Regelungen des AFG und den neuen des SGB III sowie zu Berechnungsbeispielen s. BA 1996, 1998).

47 In den ersten 6 Monaten wird Erziehungsgeld bis zu einem Jahreseinkommen von 100.000/75.000 DM (Ehepaare/Alleinerziehende) gewährt; ab dieser Grenze entfällt es vollständig. Ab dem 7. Lebensmonat des Kindes gelten andere Einkommens- und Anrechnungsregeln. Erstens spielt die Kinderzahl eine Rolle; zweitens ist die Höhe des für das Erziehungsgeld unschädlichen Einkommens herabgesetzt; drittens entfällt das Erziehungsgeld nicht mehr sofort, sondern wird mit zunehmendem Einkommen zunächst nur gemindert. Für ein Ehepaar mit einem Kind gilt beispiels-

Viertens sind bei der Sozialhilfe auch außerhalb der Lohnkostenzuschüsse income mixes schon fast der Normalfall: So lag der Bruttobedarf eines durchschnittlichen Sozialhilfehaushalts am Jahresende 1997 bei 1.520 DM, darauf wurden immerhin 733 DM (48,2 %) vorrangige Einkommen angerechnet, so daß es nur noch zu einem Nettoanspruch von 787 DM kam (Statistisches Bundesamt 1999a: 42). Darunter dürften sich allerdings nicht nur Erwerbseinkommen verborgen haben, sondern auch Unterhaltsansprüche und andere Sozialeinkommen, was zur nächsten Form von income mixes überleitet.

Hervorzuheben sind fünftens auch die für ältere Beschäftigte bzw. Rentner und Rentnerinnen eingeführten Möglichkeiten der Altersteilzeit und des gleitenden Überganges in den Ruhestand. Hier wirken unterschiedliche Einkommensquellen zusammen: die Rentenversicherung, die Arbeitgeber und – bei der Altersteilzeit – auch die Arbeitslosenversicherung.<sup>48</sup> Diese income mixes dienen unterschiedlichen Zwecken. Sie sollen einen ‚humaneren‘ Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglichen; sie sollen die Einnahme- und Ausgabensituation der Rentenversicherung verbessern; und sie sollen durch die zeitliche Senkung des Arbeitsangebotes bei den älteren Beschäftigten arbeitsmarktpolitisch wirksam sein. In jedem Fall soll der jeweilige income mix dazu führen, daß der Lebensstandard der Versicherten durch die Kumulation von Einkommen wenigstens annähernd aufrechterhalten werden kann. Das wäre durch eine vorgezogene Rente allein aufgrund der versicherungsrechtlichen Abschlüsse einer Inanspruchnahme vor Erreichen der Regelaltersgrenze kaum möglich.

ad c) Mischungen aus verschiedenen Sozialeinkommen sind ebenfalls nicht gerade neu. Sie sind unter anderem bei der Kombination von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen und solchen aus den vorgelagerten Sicherungssystemen anzutreffen. Ein interessanter Fall war bereits die Nicht-Anrechnung der Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes in der Sozialhilfe seit 1969. Der weitere Ausbau vergleichbarer Regelungen veranlaßte Giese (1988: 16) schon vor längerem zu fragen: „Ist es die Wiederkehr der Gruppenfürsorge seligen Angedenkens?“ Tatsächlich nimmt die Zahl der rechtlich möglichen Kombinationen von Sozialleistungen zu. Ein prägnantes jüngeres Beispiel ist das Erziehungsgeld, das auf weitere einkommensabhängige Sozialleistungen (Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe)<sup>49</sup> nicht angerechnet wird (§ 8 Abs. 1 BErzGG).<sup>50</sup> Auf diese Weise kann auch das mit einem Betrag von 600 DM vergleichsweise niedrige und für sich genommen keinesfalls existenzsichernde Erziehungsgeld zu einer erheblichen Steigerung des Haushaltseinkommens auch bei Sozialhilfebeziehern beitragen. Das gilt insbesondere dann, wenn bei Alleinerziehenden die Mehrbedarfszuschläge nach dem BSHG hinzugerechnet werden.

---

weise, daß das Erziehungsgeld bis zu einem Jahreseinkommen in Höhe von 29.400 DM (bei Alleinstehenden 23.700 DM) ungemindert bleibt und sich bis zu einem Einkommen in Höhe von 46.200 DM (bei Alleinstehenden 40.500 DM) sukzessive um 40 DM je 1.200 DM Jahreseinkommen verringert (§ 5 Abs. 2 BErzGG; Presse- und Informationsamt ... 1997: 53ff.; BMFSFJ 1996).

48 Zur Ausgestaltung s. BMAS 1997: 121f., 149ff.

49 Die Freilassung gilt *nicht* für das Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld nach SGB III.

50 Auch der Bezug von Kindergeld ist beim Erziehungsgeld – anders als bei der Sozialhilfe – unschädlich.

Weitere Kombinationen von Sozialleistungen treten vor allem auch im Alter auf. In der Rentenversicherung können beispielsweise eigene Versichertenrenten mit Hinterbliebenenrenten und mit Erwerbseinkommen zusammentreffen, wenngleich seit dem Jahre 1986 unter Berücksichtigung von Freibeträgen eine Anrechnung stattfindet. Es können auch Ansprüche in der Rentenversicherung mit solchen aus dem Beamtenversorgungsgesetz zusammenwirken. Solche income mixes tragen jedenfalls bereits seit langem zur Sicherung des Einkommens insbesondere älterer Frauen bei, deren Ansprüche auf Hinterbliebenenrenten allein ihren Lebensunterhalt kaum abdecken können.<sup>51</sup> Jedenfalls deutet die über den Niveaus der einzelnen Leistungen liegende Gesamteinkommenslage in den Haushalten älterer Menschen auf eine häufig vorkommende Kumulation verschiedener Einkommen hin (Schmähl/Fachinger 1998: 33ff.). Hierbei spielt neben betrieblichen Sicherungssystemen auch die private Vorsorge eine Rolle.

ad d) Die Mischung aus Sozial- und Kapitaleinkommen wird häufig als Lösung der durch die demographische Entwicklung verursachten finanziellen und sozialen Probleme (‘Überalterung’) der gesetzlichen Rentenversicherung betrachtet. So soll eine zusätzlich zur gesetzlichen und betrieblichen Altersvorsorge betriebene private Vorsorge als dritte Säule der Einkommenssicherung im Alter dazu beitragen, das aufgrund des Mißverhältnisses von Beitragspflichtigen und Beitragsberechtigten zwangsläufig sinkende Rentenniveau sozial aufzufangen, was gleichzeitig zu einer Entlastung der Rentenkassen infolge größerer Absenkungsspielräume beitragen würde. Zwar zeigen Schmähl und Fachinger (1998), daß nicht nur die Selbständigen, sondern auch die abhängig Beschäftigten zumindest im Durchschnitt sehr wohl bereits über – wenn auch sehr viel geringere – Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Zinsen und Vermögen verfügen, doch können Vermögensbestände der älteren Bevölkerung derzeit für beträchtliche Teile noch keinen großen Anteil an der Absicherung im Alter besitzen. Insgesamt bezogen im Jahre 1995 knapp die Hälfte aller Personen ab 65 Jahren Vermögenseinkünfte, 11 % erhielten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung und 42 % Zinseinkünfte (Schmähl/Fachinger 1998: 28ff.). Wie sich der Anteil der privaten Vorsorge weiter entwickeln wird, ist schwer einzuschätzen. Aber es kann als sicher gelten, daß die unsichere Einkommensversorgung in der Erwerbsphase die finanziellen Möglichkeiten privater Eigeninitiative erheblich schmälern wird.

## **4.2 Income mixes als funktionale Äquivalente zum Sozialversicherungsstaat?**

Aus gesellschaftstheoretischer Perspektive weisen die income mixes wenigstens in dreierlei Hinsicht interessante Aspekte auf: Erstens scheinen sie ein größeres Maß an Eigenverantwortlichkeit bei der Gestaltung und längerfristigen Planung der individuellen Einkommenssicherung zu erfordern; zweitens werden die income mixes wahrscheinlich zu einem sehr uneinheitlichen Bild gesellschaftlicher Einkommensversor-

---

51 Noch 1995 betrug die durchschnittliche Hinterbliebenenrente der gesetzlichen Rentenversicherung 976 DM (Schmähl/Fachinger 1998: 25).

gung führen; und drittens scheint der Wohlfahrtsstaat in seiner Rolle als Sozialleistungsstaat weiterhin eine zentrale Funktion zu besitzen. Man könnte daran sogar die These anschließen, daß die Bedeutung von staatlichen Sozialleistungen zunehmen wird, welche die sonstigen Einkommen angesichts wachsender Pluralität und damit wahrscheinlich auch wachsender Ungleichheiten, zumindest aber Verschiedenartigkeiten nach unten hin absichern.

Wird die Diskussion um den Umbau des Wohlfahrtsstaates unter diesem Blickwinkel betrachtet, zeigt sich die besondere Bedeutung der staatlichen Basisabsicherung der income mixes – ob sie nun als solche bezeichnet werden oder nicht – jedenfalls deutlich. Egal ob es sich um die Verstärkung des Arbeitsanreizes in der Sozialhilfe (Beseitigung der ‚Armutsfalle‘) oder in der Arbeitslosenversicherung (‚Arbeitslosigkeitsfalle‘) handelt, ob es um die Sanierung der Alterssicherungssysteme geht oder um die Verbesserung der Einkommenssituation von Erziehenden, privat Pflegenden oder ehrenamtlich Tätigen, immer wird eine Mischung von Einkommen vorgesehen, die der Staat gewährleisten soll: von Einkommen aus Erwerbstätigkeit und staatlichen Transfers, von staatlichen Transfers und privater Vorsorge, von staatlichen Transfers und privatem Unterhalt und/oder sonstigen Nebeneinkünften. Zumindest dürfte es als eine (meist wirtschaftsliberale) Extremposition mit wenig politischem, gesellschaftlichem und wissenschaftlichem Rückhalt gelten, daß zugunsten einer weitestgehend privat organisierten Vorsorge auf beinahe jegliche wohlfahrtsstaatliche Absicherung verzichtet werden soll.

Dennoch wird die konstitutive Bedeutung des Wohlfahrtsstaates in seiner Rolle wenigstens als Garant gesellschaftlicher Mindeststandards auch im Einkommensbereich oft wenig explizit gemacht. Tatsächlich geht es in der Debatte oft genug um funktionale Äquivalente zum Wohlfahrtsstaat.<sup>52</sup> Das betrifft insbesondere die politisch und wissenschaftlich sehr unterschiedlich motivierten Diskussionen um eine Rückführung des nicht nur finanziellen Staatsanteils bei gleichzeitiger Steigerung des gesellschaftlichen Anteils. Selbsthilfe und Selbstverantwortung, weniger Wohlfahrtsstaat und mehr Wohlfahrtsgesellschaft, mehr Eigeninitiative und weniger Abhängigkeit vom Staat sind hier die Schlagworte.<sup>53</sup> Sie lassen nur allzu oft die alles andere als neue Erfahrung in den Hintergrund rücken, daß Selbstverantwortung in pluralen Gesellschaften der staatlichen Organisation von Solidaritätsbeziehungen und ihrer Absicherung bedarf, soll Chancengleichheit und Freiheit von Existenzängsten auch nur im Ansatz erreicht werden. Gerade weil income mixes zunehmen, wird die Rolle des Staates in der Einkommenssicherung nicht schwinden. Income mixes können, wenn sie auf einer staatlichen Basisabsicherung gründen, den Staatsanteil vielleicht tatsächlich absenken helfen; sie sind aber kein funktionales Äquivalent zum Wohlfahrtsstaat, sondern nur zu seiner spezifischen Form des Sozialversicherungsstaates.<sup>54</sup> Denn die Rolle des Wohlfahrtsstaates verschwindet nicht, sondern wandelt sich ‚nur‘: Sie geht

---

52 Zum Begriff und zu unterschiedlichen Konzepten funktionaler Äquivalente zum Wohlfahrtsstaat s. Seeleib-Kaiser 2000b.

53 Zur den unterschiedlichen Konzepten einer Wohlfahrtsgesellschaft vgl. Bleses/Seeleib-Kaiser 2000b.

54 Darauf haben wir bereits oben (3.3) hingewiesen.



weg von der Aufgabe der lohnarbeitszentrierten Lebensstandardsicherung durch eine Leistung allein und hin zu jener der Basisabsicherung, auf der weitere Einkommenselemente aufbauen können. Allerdings scheint diese Entwicklung noch am Anfang zu stehen. Sie könnte aber zum Beispiel in Form der wohlfahrtsstaatlichen Garantie einer hinlänglichen, allgemein zugänglichen Einkommensuntergrenze gesellschaftlichen Transformationsprojekten zuträglich sein.

## 5 Der Zusatznutzen von Sozialpolitik

In diesem Abschnitt wechseln wir die Richtung der Argumentation. Bisher haben wir uns mit der Diskussion befaßt, für die Sozialpolitik ein Zweck ist. Im Kern ging es dabei immer um die Frage, in welcher Weise sozialpolitische Maßnahmen zur Bewältigung gesellschaftlicher Problemlagen in Anwendung kommen können. Nun begreifen wir Sozialpolitik als Mittel, mit dem man darüber hinausgehende Zwecke erreichen kann. Dabei geht es um die Frage, in welcher Weise sozialstaatliche Leistungen Einstellungen, Interessen und tatsächliches Verhalten ihrer Adressaten verändern und welche Folgen sich daraus für die gesellschaftliche Entwicklung ergeben.

### 5.1 Die Wurzeln des Ansatzes

Faßt man die über hundertjährige Entwicklung moderner Sozialpolitik und der sie begleitenden Diskussionen ins Auge, so stehen die beiden Fragen in einer historischen Folge: In den historischen Anfängen dominierte die Sicht auf die sozialpolitischen Zwecke von Sozialpolitik. Wer ist unterstützungsbedürftig? Wie soll die Unterstützung geleistet werden? Was soll als ausreichende sozialpolitische Versorgung gelten? Das waren die dominierenden Fragen. Weiterreichende Effekte von Sozialpolitik wurden ganz überwiegend negativ gesehen: zerstörerische Effekte auf die Arbeitsbereitschaft, den Familienzusammenhalt, die Moral im Allgemeinen. Die Thematisierung der negativen Effekte von Sozialpolitik konzentrierte sich im Diskurs der Sozialstaatskritik, der die Entwicklung der Sozialpolitik seit ihren Anfängen begleitet (vgl. Vobruba 1989a: 181ff.).

Positiv besetzt wurde die Idee weiterreichender Effekte staatlicher Sozialpolitik erst später. Insbesondere Heimann führte Sozialpolitik als einen dynamisierenden Faktor in die Gesellschaftsanalyse ein. Gegen die – damals ohnehin schon verkümmerten – Revolutionsvorstellungen in der Sozialdemokratie verfolgte er die Idee einer Dialektik von Rückhalt und Spielraum: „Sozialpolitik ist Abbau der Herrschaft zugunsten der Beherrschten. Sozialpolitik ist also der Einbau des Gegenprinzips in den Bau der Kapitalherrschaft und Sachgüterordnung; es ist die Verwirklichung der sozialen Idee im Kapitalismus gegen den Kapitalismus. In der Doppelstellung der Sozialpolitik als Fremdkörper und zugleich als Bestandteil im kapitalistischen System liegt ihre eigentümliche Bedeutung; darin ihre Dynamik, darin ihre dialektische Paradoxie ...“ (Heimann 1980 [1929]: 167, 168). Indem Sozialpolitik Anpassungszwänge mildert, eröffnet sie individuell gestaltbare Handlungsspielräume. Diese Idee, die sich zuerst bei Heimann findet, liegt dem neuen Ansatz zu Zusatznutzen von Sozialpolitik zugrunde.

Der erste Beitrag, der sich der These annahm, daß soziale Sicherheit eine unverzichtbare Rahmenbedingung gesellschaftlicher Steuerung darstellt, stammt von Hans Achinger (1971). Er konnte bereits auf der Grundlage eines ausgebildeten Systems

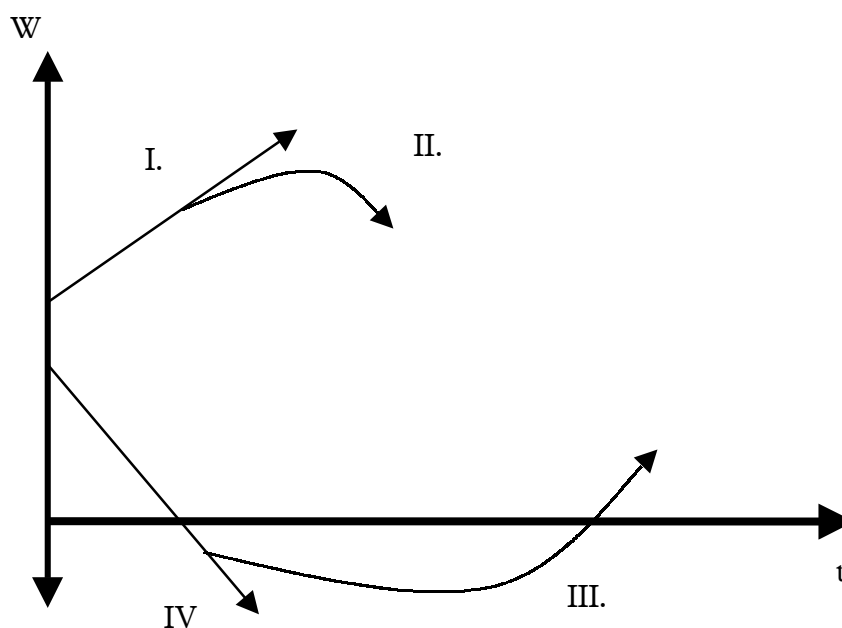
sozialer Sicherung argumentieren, nahm dieses – samt seinen primären sozialpolitischen Zwecken – als gegeben und fragte nach weitergehenden Wirkungen. Achinger stellte Sozialpolitik so in „längere Zweckreihen“, in denen „die Zwecke der ersten Kategorie zu Mitteln degradiert“ (Achinger 1971: 5) werden.

Wenn man bereit ist, aus der Sicht Heimanns zu lernen, daß Sozialpolitik Effekte hat, die über die direkten sozialpolitischen Zwecke hinausgehen, und wenn mit Achinger Sozialpolitik ein Mittel zum Erreichen weitergehender Zwecke ist, kann man fragen, in welcher Weise sich dieser Ansatz für Probleme der Modernisierung und Transformation moderner Gesellschaften fruchtbar machen läßt (vgl. Vobruba 1991).

## 5.2 Ein knapp gefaßtes Theorie-Argument

Ein gut bekanntes Muster gesellschaftlicher Steuerungsprobleme läßt sich so beschreiben: Zahlreiche Projekte gesellschaftlicher Modernisierung versprechen längerfristig Vorteile für die ganz überwiegende Mehrheit, verursachen aber kurzfristig erhebliche, ungleich verteilte Kosten und somit eine große Anzahl an Verlierern. Das trifft für die meisten ökonomischen und ökologischen Modernisierungsprojekte, große gesellschaftliche Reformprojekte und Gesellschaftstransformationen zu. Diese Verlierer befinden sich – zumindest in demokratischen Gesellschaften – in einer Vetoposition, von der aus sie gesellschaftliche Modernisierungsprojekte ernsthaft erschweren oder gar verhindern können. Die Problemsituation besteht darin, daß ein Modernisierungsprojekt, das längerfristig Gewinn für alle bedeutet, durch jene verhindert wird, welche kurzfristig die Kosten dieses Projekts zu tragen haben. Das Steuerungsproblem besteht darin, diese Situation zu überwinden (vgl. Vobruba 1991). Sozialpolitische Leistungen spielen bei der Lösung dieses Steuerungsproblems eine entscheidende

Schaubild 1



Rolle. Denn die Kosten, die sich aus Modernisierungsprojekten ergeben, sind in erster Linie materielle Nachteile. Wie kann Sozialpolitik intervenieren? Zur Beantwortung dieser Frage führen wir ein Modell ein, in dem – freilich in grob stilisierter Form – typische „Modernisierungsschicksale“ abgebildet sind (vgl. Vobruba 1998a).

Auf der x-Achse ist die Zeit, auf der y-Achse ein Indikator materieller Wohlfahrt aufgetragen. Somit ergeben sich vier Gruppen:

- Die erste Gruppe besteht aus Gewinnern der Modernisierung, die dauerhaft Gewinner bleiben.
- Die zweite Gruppe besteht aus anfänglichen Gewinnern, die später auf die Verliererseite geraten.
- Die dritte Gruppe besteht aus anfänglichen Verlierern, die später auf die Gewinnerseite wechseln.
- Die vierte Gruppe besteht aus Verlierern, die dauerhaft Verlierer bleiben.

Die ersten beiden Gruppen sind für das Problem, um das es hier geht, weniger interessant. Wir befassen uns mit ihnen hier nicht. Wenn das Steuerungsproblem darin besteht, den Modernisierungswiderstand derer abzufangen, die kurzfristig Verlierer sind, dann sind hier die Gruppen 3 und 4 von Interesse. Will man den Modernisierungswiderstand dieser beiden Gruppen überwinden, so muß man ihnen etwas bieten. Das bedeutet im Fall der Gruppe, die dauerhaft verliert, daß man Kompensation anbietet und Ideen über alternative gesellschaftliche Inklusionsangebote entwickelt. Wichtiger als diese Gruppe ist aber jene, die zuerst verliert und dann gewinnt. In Teilen der Modernisierungs- und Transformationsdebatte geht man so weit, das Schicksal dieser Gruppe als das Standardschicksal in Transformationsprozessen schlechthin anzusehen (vgl. Dahrendorf 1990). Typischerweise heißt es dann, daß erst einmal *alle* Lasten auf sich nehmen müssen, daß sich das später aber für *alle* lohnt. Das ist vermutlich übertrieben, ändert aber nichts daran, daß es sich wohl um die wichtigste Gruppe handelt. Darum ist von entscheidender Bedeutung, daß man ihre Bereitschaft und ihre Möglichkeiten, auf die längerfristig erwartbaren Gewinne zu warten, sozialpolitisch unterfüttert (vgl. Vobruba 1991: 139ff.; Vobruba 1998b: 41). Das ist der Kern des Arguments von Zusatznutzen der Sozialpolitik in Modernisierungs- und Transformationsprozessen.

Wer will, kann sich das Argument auch so verdeutlichen: In modernen, funktional differenzierten Gesellschaften ist die Leistungsfähigkeit einzelner gesellschaftlicher Teilsysteme um so höher, je weniger sie mit systemfremden Anforderungen und Aufgaben konfrontiert werden. Sozialpolitik hat die Funktion, insbesondere das ökonomische System von Anforderungen zu entlasten, die sich aus Gerechtigkeitsanforderungen, sozialen Anforderungen etc. ergeben. Sozialpolitik macht weitergehende funktionale Differenzierung – und damit systemische Leistungssteigerungen – möglich, indem sie solche Anforderungen aufnimmt (vgl. Huf 1998). Sozialpolitik ist darum eine Investition in die bessere Funktionsweise von Systemen zwecks Leistungssteigerungen im Interesse (fast) aller.

### 5.3 Der ökologische Zusatznutzen von Sozialpolitik

Ökologische Modernisierung wird gerne als umfassendes Positivsummenspiel dargestellt: Umweltschutz nützt der Umwelt und schafft Arbeitsplätze, heißt es. Umweltschutz bedeutet zusätzliche Arbeit, heißt es, entweder deshalb, weil Produktionsformen mit hohem Umweltverbrauch durch arbeitsintensive Produktionsformen ersetzt werden, oder deshalb, weil zusätzliche Arbeitsplätze durch nachsorgenden Umweltschutz entstehen. Im übrigen, so heißt es weiter, verfügen Arbeitnehmer über ein ausgeprägtes Umweltbewußtsein (vgl. Heine/Mautz 1989; Bogun et al. 1990). Der Akzeptanz einer weitreichenden Umweltpolitik steht also gar nichts im Wege. Solchen hoffnungsvollen Untersuchungen steht freilich die politische Erfahrung entgegen, daß sich Arbeitnehmer gegen umweltpolitische Maßnahmen spätestens dann erbittert zur Wehr setzen, wenn Arbeitsplätze auf dem Spiel stehen (vgl. Nissen 1993a; Nissen 1993b). Dies ist aus der Perspektive von Arbeitsplatzinteressen durchaus rational. Denn es ist unsicher, ob Umweltschutz überhaupt Arbeitsplätze schafft.<sup>55</sup> Aus umweltpolitischer Sicht jedenfalls ist arbeitsplatzschaffender Umweltschutz in vielen Fällen eine schlechte Lösung. Und selbst wenn Umweltschutz Arbeitsplätze schafft, so entstehen diese in der Regel an einem anderen Ort, zu einem späteren Zeitpunkt und haben ein anderes Qualifikationsprofil.<sup>56</sup> Arbeitnehmer, die Arbeitsplätze durch Umweltpolitik verlieren, können darum realistischerweise bezweifeln, daß genau sie allfällige Beschäftigungseffekte von Umweltschutz werden nutzen können.

Wir haben es hier also mit einem Anwendungsfall der oben stilisierten Konstellation zu tun. Es handelt sich um ein gesellschaftliches Modernisierungsprojekt, in diesem Fall um ökologische Modernisierung. Das Projekt ist im Interesse (fast) aller, da es langfristig bessere ökologische Lebensbedingungen und (möglicherweise) Arbeitsplätze bringt. Kurzfristig aber verursacht es Kosten, in Form von Arbeitsplatzverlusten, deren Träger sich gegen die ökologische Modernisierung wehren. In welcher Weise Sozialpolitik hier präzise unterstützend eingesetzt werden kann, welche Rolle Lohnersatzleistungen, welche Rolle qualifikatorische und mobilitätsfördernde Maßnahmen etc. spielen, können wir hier nicht erörtern. Hier kann es nur darum gehen, das Prinzip deutlich zu machen. Die Machbarkeit ökologischer Modernisierung stößt dort an ihre Grenzen, wo aus umweltpolitischen Arbeitsplatzgefährdungen unüberwindbarer Widerstand gegen die ökologische Modernisierung entsteht. „Wenn Politiker sich aus dem politischen Immobilismus befreien und ihre strukturpolitische, umweltpolitische und wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit zurückgewinnen wollen, müssen sie in einem ersten Schritt ihrer Klientel zusätzliche Handlungsspielräume verschaffen“ (Nissen 1994: 792; vgl. Vobruba 1998b). Gegen ökologische Reformen müssen jene Leute am erbittertsten opponieren, die am dringlichsten auf ihren Arbeitsplatz angewie-

---

55 Einige optimistische Berechnungen der Arbeitsplatzeffekte von Umweltschutz beruhen auf einfachen Umdefinitionen: So, wenn Tätigkeiten bei denen früher kein Bezug zu Umweltschutz hergestellt wurde, zum Beispiel Müllverwertung oder Schornsteinfegen, nun dem Umweltschutz zugerechnet werden (ausführliche Kritik daran bei Nissen 1993a: 34ff.).

56 Auch Hildebrandt (1998: 133ff.) ist skeptisch hinsichtlich der durch verstärkten Umweltschutz erreichbaren positiven Beschäftigungseffekte.

sen sind. Jene also, die weder auf dem Arbeitsmarkt Alternativen sehen, noch mit alternativen Einkommensquellen rechnen können.

## **5.4 Der Zusatznutzen von Sozialpolitik im Globalisierungsprozeß**

Modernisierungsprozesse, die längerfristige Vorteile für alle versprechen, sind im Kern immer auch ökonomische Reorganisationsprozesse. Denn sie bringen mit sich, daß Produktionsfaktoren anders und zwar effektiver miteinander kombiniert werden. Genau daher rühren ja die Probleme und die Widerstände von Arbeitskräften gegen ökologische Modernisierung.

Die zunehmende Integration der nationalen Ökonomien zu einer verflochtenen Weltwirtschaft stellt einen weiteren wichtigen Fall eines tiefgreifenden und problematischen Modernisierungsprojekts dar. Weltwirtschaftliche Integration verspricht Wohlstandsgewinne für alle aufgrund vertiefter internationaler Arbeitsteilung und damit einhergehender Möglichkeiten weitergehender Spezialisierung. Das bedeutet freilich zugleich – wieder –, daß Kosten entstehen: Kosten in Form von Arbeitsplatzverlusten in jenen Branchen, die im Zuge der neuen Arbeitsteilung wegfallen. Diesen Kosten stehen die Arbeitsplatzgewinne gegenüber, die in einem Land in seinen international wettbewerbsfähigen Branchen entstehen. Aber auch diese Gewinne entstehen erst nach einer Zeit der Reorganisation. Sozialpolitische Kompensationen sind hier erforderlich, um politische Entscheidungen zugunsten intensiver Teilnahme am Globalisierungsprozeß abzusichern. Es gibt Beispiele dafür, daß dies tatsächlich praktiziert wird. In den USA erhalten Arbeitskräfte, deren Arbeitsplätze durch außenwirtschaftliche Öffnungen in Gefahr geraten, traditionell staatliche Unterstützung zur Qualifikation oder Einkommenskompensationen (vgl. Seeleib-Kaiser 2000a). Einige US-Gewerkschaften haben ihre Zustimmung zum Beitritt Mexikos zur NAFTA von der Zusicherung sozialpolitischer Kompensationen für Beschäftigte in Verliererbranchen abhängig gemacht.

Globalisierung ist sozialpolitisch voraussetzungsfull (vgl. Rieger/Leibfried 1997; Vobruba 1998a). Diese Auffassung widerspricht dem ökonomischen und politischen mainstream, der Globalisierung als einen anonymen, unvermeidlichen Prozeß begreift. Globalisierung ist deshalb sozialpolitisch voraussetzungsfull, weil sich ihre nachteiligen Folgen aus der Perspektive der Betroffenen politischen Entscheidungen (Europäische Währungsunion; MERCOSUR; NAFTA; Interventionen des IMF in Ost-Asien etc.) und damit politischen Instanzen zurechnen lassen, die sich vor diesen Betroffenen als Wählern zu rechtfertigen haben. Für die Verlierer wird der Nationalstaat zum Bollwerk gegen Globalisierung. Ein analoges Argument läßt sich für die europäische Integration entwickeln (vgl. Vobruba 1997b; Vobruba 1999). Der erfolgreiche politische Widerstand der Verlierer in transnationalen Integrationsprozessen bewirkt nicht nur, daß die langfristigen kollektiven Gewinne allen entgehen, sondern kann darüber hinaus extrem destruktive Folgen haben. Das haben die Phasen der weltwirtschaftlichen und weltgesellschaftlichen Desintegration nach dem Ende des ersten Weltkrieges und der zweite Weltkrieg gezeigt (vgl. Bright/Geyer 1994).

## 6      Schluß

Die Diskussion zur Sozialpolitik ist gegenwärtig überaus unübersichtlich. Abbau-, Umbau- und teils auch Ausbaudiagnosen stehen unverbunden nebeneinander.

Kritik am Sozialstaat wird mit Blick auf ‚übertriebene‘ Versorgung („Der kleine Mann ist groß geworden“, Biedenkopf) und mit Blick auf Nebeneffekte, die als unerwünscht angesehen werden, geübt. Diese Diskursstränge haben eine lange, wenig würdige Tradition. Viele ihrer Aussagen, soweit sie überhaupt empirisch überprüfbar sind, sind fragwürdig (vgl. Ganßmann/Haas 1996; Twardowski 1998; Wogawa 2000).

Eine bescheidenere, aber doch zunehmend wichtige Rolle spielt die Diskussion über den Zusatznutzen von Sozialpolitik, sei es für die Transformationen von Plan- zu Marktwirtschaften (vgl. Vobruba 1991; Offe 1994), den Globalisierungsprozeß (Rieger/Leibfried 1996; Vobruba 1998a), ökologische Modernisierung (vgl. Nissen 1993a) oder ökonomische Modernisierung (Kleinhenz 1986; Vobruba 1989a). Das Charakteristikum dieser Diskussion ist, das sie zwischen diversen gesellschaftlichen Großprojekten und Sozialpolitik ein Bedingungsverhältnis herstellt. Das ist neu: In manchen Fällen (z. B. ökologische Modernisierung) wurde bisher kaum eine Verbindung, in manchen (z. B. ökonomische Modernisierung) ein Widerspruch zur Sozialpolitik gesehen.

Insofern zielt die Untersuchung des Zusatznutzens von Sozialpolitik auch darauf, die Ökonomie gegen die Mainstream-Ökonomen, ihre falschen Freunde, zu verteidigen.

# Literatur

- Achinger, Hans, 1971: *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik*, Frankfurt a. M.: Eigenverlag des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Alber, Jens, 1998: „Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten“, in: *Leviathan* 26: 199-227.
- BA, 1996: *Merkblatt für Arbeitslose. Ihre Rechte – Ihre Pflichten*, Merkblatt 1, Stand: April 1996, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.
- BA, 1998: *Merkblatt für Arbeitslose. Dienste und Leistungen des Arbeitsamtes*, Merkblatt 1, Stand: Januar 1998, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.
- Bach, Willi, 1994: „25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz – ein Grund zum Feiern?“, in: *Sozialer Fortschritt* 43: 133-140.
- Bäcker, Gerhard; Hanesch, Walter, 1998: „Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit – Zur Diskussion über den Erwerbstätigenfreibetrag“, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 78: 264-273.
- Balsen, Werner; Nakielski, Hans; Rössel, Karl; Winkel, Ralf (Hg.), 1984: *Die neue Armut. Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung*, Köln: Bund.
- Bleses, Peter, 1994: *Die staatliche Regulierung der Zuverlässigkeit monetärer Mindestschwellen in der Bundesrepublik Deutschland*, Egelsbach et al.: Hänsel-Hohenhausen.
- Bleses, Peter, 1999: *Die sozialen Leitbilder der DGB-Gewerkschaften – Programmatik und Debatte*, Studie im Rahmen des Verbundprojekts der Hans-Böckler-Stiftung »Arbeit und Ökologie«, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Bleses, Peter; Rose, Edgar, 1998a: *Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs*, Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 8, Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- Bleses, Peter; Rose, Edgar, 1998b: „Der Umbau hat längst begonnen: Deutungswandel in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 44: 570-592.
- Bleses, Peter; Seeleib-Kaiser, Martin, 1999: „Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie“, in: *Zeitschrift für Soziologie* 28: 114-135.
- Bleses, Peter; Seeleib-Kaiser, Martin, 2000a: „Sozialpolitik“, in: Eyferth, Hanns; Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans (Hg.), *Handbuch zur Sozialarbeit und Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied; Darmstadt: Luchterhand (i.E.).
- Bleses, Peter; Seeleib-Kaiser, Martin, 2000b: „Wohlfahrtsgesellschaft“, in: Kneer, Georg; Nassehi, Armin; Schroer, Markus (Hg.), *Soziologische Gesellschaftsbegriffe II*, UTB, München: Fink (i.E.).
- BMAS, 1997: *Übersicht über das Sozialrecht*, Juni 1997, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Referat Öffentlichkeitsarbeit.
- BMAS, 1998: *Sozialbericht 1997*, Stand: April 1998, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- BMFSFJ, 1996: *Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub*, Stand: November 1996, Bonn: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Bogun, Roland; Osterland, Martin; Warsewa, Günter, 1990: »Was ist überhaupt noch sicher auf der Welt?« *Arbeit und Umwelt im Risikobewußtsein von Industriearbeitern*, Berlin: Sigma.
- Borchert, Jens, 1995: *Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich*, Frankfurt a.M.; New York: Campus.



- Bright, Charles; Geyer Michael, 1994: „Globalgeschichte und die Einheit der Welt im 20. Jahrhundert“, in: *COMPARATIV 4*, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- Buhr, Petra, 1995: *Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dahrendorf, Ralf, 1983: „Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht“, in: Matthes, Joachim (Hg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982*, Frankfurt a.M.; New York: Campus, 25-37.
- Dahrendorf, Ralf, 1990: „Politik, Wirtschaft und Freiheit“, in: *Transit* Nr. 1, Frankfurt a. M.: Verlag Neue Kritik.
- Deml, Jörg; Struck-Möbbeck, Olaf, 1998: *Formen flexibler Beschäftigung. Umfang und Regulierungserfordernisse*, Supplement der Zeitschrift Sozialismus 3/98, Hamburg: VSA.
- Deutschmann, Christoph, 1989: „Betriebliche und gesellschaftliche Existenzsicherung in historischer Perspektive“, in: Vobruba, Georg (Hg.), *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Berlin: Dunker & Humblot, 31-47.
- Fachinger, Uwe, 1998: *Die Verteilung der Vermögen privater Haushalte: Einige konzeptionelle Anmerkungen sowie empirische Befunde für die Bundesrepublik Deutschland*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 13/98, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Ganßmann, Heiner; Haas, Michael, 1996: *Lohn und Beschäftigung. Zum Zusammenhang von Lohn, Lohnabstandsgebot und Arbeitslosigkeit*, Marburg: Schüren.
- Gerlach, Irene, 1996: *Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich.
- Giese, Dieter, 1988: „Die Entwicklung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) seit 1962“, in: Münder, Johannes (Hg.), *Zukunft der Sozialhilfe. Sozialpolitische Perspektiven nach 25 Jahren BSHG*, Münster: Votum-Verlag, 9-20.
- Glotz, Peter, 1985: *Manifest für eine Neue Europäische Linke*, Berlin: Siedler.
- Gough, Ian, 1997: „Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit“, in: Zentrum für Europa- und Nordamerikastudien (ZENS) (Hg.), *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, Jahrbuch für Europa- und Nordamerikastudien Folge 1/1997, Redaktion: Jens Borchert et al., Opladen: Leske + Budrich, 107-140.
- Hanesch, Walter, 1988: *Armutspolitik in der Beschäftigungskrise. Bestandsaufnahme und Alternativen*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Heimann, Eduard, 1980 (1929): *Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Heine, Hartwig; Mautz, Rüdiger, 1989: *Industriearbeiter contra Umweltschutz?* Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- Heinelt, Hubert; Weck, Michael, 1998: *Arbeitsmarktpolitik – Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*, Opladen: Leske + Budrich.
- Herlth, Alois; Brunner, Ewald Johannes; Tyrell, Hartmann; Kriz, Jürgen (Hg.), 1994: *Abschied von der Normalfamilie? Partnerschaft kontra Elternschaft*, Berlin; Heidelberg: Springer.
- Hildebrandt, Eckart, 1998: „Arbeiten und Leben im Wissen um ihre ökologischen (Neben)Folgen“, in: Bierter, Willy; Winterfeld, Uta von (Hg.), *Zukunft der Arbeit – welcher Arbeit?*, Wuppertal Texte, Berlin et al.: Birkhäuser, 117-158.
- Hinrichs, Karl, 1996: „Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer als Leitbilder der Sozialpolitik“, in: *Sozialer Fortschritt* 45: 102-107.
- Hochmuth, Uwe; Klee, Günther; Volkert, Jürgen, 1997: „Der Armutsdiskurs aus ökonomischer Perspektive. Beitrag und Grenzen der neoklassisch-neoliberalen Konzeption“, in: Müller, Siegfried; Otto, Ulrich (Hg.), *Armut im Sozialstaat. Gesellschaftliche Analysen und sozialpolitische Konsequenzen*, Neuwied; Krefeld; Berlin: Luchterhand, 171-209.

- Homeyer, Immo von, 1998: „Die Ära Kohl im Spiegel der Statistik. Ein statistischer Überblick über die Wirtschafts-, Beschäftigungs, Finanz- und Sozialpolitik seit 1982“, in: Wewer, Göttrik (Hg.), *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998*, Sonderband der Zeitschrift Gegenwartskunde, Opladen: Leske + Budrich, 333-355.
- Huf, Stefan, 1998: *Sozialstaat und Moderne: Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik*, Sozialpolitische Schriften 75, Berlin: Duncker & Humblot.
- Jaedicke, Wolfgang; Ruhland, Kurt; Wachendorfer, Ute; Wollmann, Hellmut; Wonneberger, Holger, 1991: *Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise*, Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin Bd. 61, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Janoski, Thomas, 1990: *The Political Economy of Unemployment. Active Labour Market Policy in West Germany and the United States*, Berkley; Los Angeles; Oxford: University of California Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1995: *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen*, München: C.H. Beck.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kleinhenz, Gerhard, 1986: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in: Winterstein, Helmut (Hg.), *Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1996: *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil I: Entwicklung der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern*, Oktober 1996, Bonn.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1997: *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage*, November 1997, Bonn.
- Kühl, Jürgen, 1993: „Chronik der Arbeitsmarktpolitik“, in: *Mitteilung aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2: 267-280.
- Lampert, Heinz, 1989: „20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz“, in: *Mitteilung für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2: 173-186.
- Leibfried, Stephan, 1990: „Soziale Grundsicherung – Das Bedarfsprinzip in der Sozial- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland“, in: Vobruba, Georg (Hg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 182-232.
- Leibfried, Stephan; Tennstedt, Florian (Hg.), 1985a: *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Leibfried, Stephan; Tennstedt, Florian, 1985b: „Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen“, in: Leibfried, Stephan; Tennstedt, Florian (Hg.), *Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 64-93.
- Leibfried, Stephan; Leisering, Lutz, Buhr, Petra, 1995: *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Leisering, Lutz, 1996: „»Einkommensmix« als individuelle Wohlfahrtsstrategie“, in: Evers, Adalbert; Olk, Thomas (Hg.), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag: 211-235.
- Lessenich, Stephan, 1996: „Umbau, Abbau, Neubau? Der deutsche Sozialstaat im Wandel. Eine Provokation“, in: *Leviathan* 24: 208-221.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, 1992: „Arbeitslosigkeit, Erwerbsarbeit und Armut. Längerfristige Armutsrisiken im Kontext von Haushalt und Sozialstruktur“, in: Leibfried, Stephan; Voges, Wolfgang (Hg.), *Armut im Wohlfahrtsstaat*, Sonderheft 32/1992 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen: Westdeutscher Verlag, 380-402.

- Lutz, Burkhardt, 1984: *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt a. M.; New York: Campus.
- Matthies, Hildegard; Mückenberger, Ulrich; Offe, Claus; Peter, Edgar; Raasch Sibylle, 1994: *Arbeit 2000. Anforderungen an eine Neugestaltung der Arbeitswelt*, Studie der Hans-Böckler-Stiftung, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Mishel, Lawrence; Berstein, Jared; Schmitt, John, 1997: *The State of Working America 1996-1997*, Economic Policy Institute Series, Armonk: M.E. Sharpe.
- Mückenberger, Ulrich, 1985: „Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 31: 415-434 u. 457-475.
- Münch, Ursula, 1990: *Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit*, Freiburg i.Br.: Lambertus.
- Mutz, Gerd; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Koenen, Elmar J.; Eder, Klaus; Bonß, Wolfgang, 1995: *Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit*, Opladen: Leske + Budrich.
- Neyer, Jürgen; Seeleib-Kaiser, Martin, 1996: „Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat. Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 26/96: 36-44.
- Nissen, Sylke, 1993a: *Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle*, Marburg: Metropolis.
- Nissen, Sylke, 1993b: „Hungern für den Dünger?“, in: *Kommune*, H. 9: 14-17.
- Nissen, Sylke, 1994: „Arbeitsplatzangst und politischer Immobilismus“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 40: 781-796.
- Nullmeier, Frank; Rüb, Friedbert, 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt a. M.; New York: Campus.
- OECD, 1993: *Labour Force Statistics 1973-1993*, Paris.
- OECD, 1996: *Employment Outlook. July 1996*, Paris.
- OECD, 1997: *Labour Force Statistics 1976-1996*, Paris.
- Offe, Claus, 1994: *Der Tunnel am Ende des Lichts*, Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1997: *Informationen für Familien. Familienpolitik in 55 Stichworten*, Stand: Juli 1997, Bonn.
- Rhein-Kress, Gaby von, 1996: *Die politische Steuerung des Arbeitsangebots – Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und die Schweiz im internationalen Vergleich*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Riedmüller, Barbara; Olk, Thomas (Hg.), 1994: *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, Leviathan Sonderheft 14/1994, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan, 1997: „Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung“, in: *PVS* 38: 771-796.
- Rothgang, Heinz, 1997: *Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherungen. Eine ökonomische Analyse*, unter Mitarbeit von Uwe Fachinger und Stefan Pabst, Schriften des Zentrums für Sozialpolitik Band 7, Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- Rothgang, Heinz; Vogler, Anke, 1998: *Die Auswirkungen der 2. Stufe der Pflegeversicherung auf die Hilfe zur Pflege in Heimen – Eine empirische Untersuchung im Land Bremen* –, hrsg. von Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Deutsches Zentrum für Altersfragen e.V., Berlin, Beiträge zur sozialen Gerontologie, Sozialpolitik und Versorgungsforschung, Bd. 7, Regensburg: Transfer Verlag.
- Scharpf, Fritz W., 1995: „Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 41: 65-82.
- Schmähl, Winfried; Fachinger, Uwe, 1998: *Armut und Reichtum: Einkommen und Einkommensverwendung älterer Menschen*, Zes-Arbeitspapier Nr. 9/98, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

- Schmidt, Manfred G., 1998: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 2., vollständig überarbeit. und erweiterte Aufl., Opladen: Leske + Budrich.
- Schmitthenner, Horst (Hg.), 1995: *Der »schlanke« Staat. Zukunft des Sozialstaats – Sozialstaat der Zukunft*, Hamburg: VSA.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 1996: „Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung im deutsch-japanischen Vergleich“, in: Thränhardt, Dietrich (Hg.), *Japan und Deutschland in der Welt nach dem Kalten Krieg*, Münster: Lit-Verlag: 117-164.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 2000a: *Globalisierung, Politische Diskurse und Wohlfahrtssysteme: Die Bundesrepublik Deutschland, Japan und die USA im Vergleich*, Verv. Buchmanuskript, Duke University/ Universität Bremen: Durham, Bremen.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 2000b: „Grenzen von Wohlfahrtssystemen unter Bedingungen der Globalisierung“, in: Stefan Hradil et al. (Hg.), *Grenzenlose Gesellschaft?*, Verhandlungen des gemeinsamen Kongresses der Deutschen, Österreichischen und Schweizer Gesellschaft für Soziologie in Freiburg i.Br. 1998, Frankfurt a. M.; New York: Campus: (i.E.).
- Statistisches Bundesamt, 1999a: *Sozialleistungen. Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen*, Presseexemplar. Januar 1999, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt, 1999b: *Fast 2,9 Mill. Menschen in Deutschland erhalten Sozialhilfe, um ihren Lebensunterhalt zu sichern*, Mitteilung für die Presse, 6. Januar 1999, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- SVR, 1998: *Jahresgutachten 1998/99 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 14/73 v. 20.11.98, Bonn: Bundesanzeiger.
- Textor, Martin, 1991: *Familienpolitik. Probleme, Maßnahmen, Forderungen*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Twardowski, Ulita, 1998: *»Krankschreiben oder krank zur Arbeit?« Strategien im Umgang mit gesundheitlichen Beschwerden im Spannungsfeld zwischen Gesundheit und Arbeit*, Marburg: Metropolis.
- Ulbricht, Susan, 1999: *Income Mixes – Wandel der Einkommensquellenstrukturen in Deutschland*. Zwischenergebnisse des Promotionsvorhabens. Oktober 1999. Verv. Ms.: Universität Leipzig, Institut für Soziologie.
- Vobruba, Georg, 1989a: *Arbeiten und Essen*, Wien: Passagen.
- Vobruba, Georg, (Hg.) 1989b: *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Vobruba, Georg, 1990: „Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit“, in: Vobruba, Georg (Hg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 11-80.
- Vobruba, Georg, 1991: *Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg, 1997a: *Autonomiegewinne. Sozialstaatsdynamik, Moralfreiheit, Transnationalisierung*, Wien: Passagen.
- Vobruba, Georg, 1997b: „Sozialpolitik als Integrationsinstrument. Der Zusatznutzen von Sozialpolitik in Europa“, in: Zentrum für Europa- und Nordamerikastudien (ZENS) (Hg.), *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, Jahrbuch für Europa- und Nordamerikastudien Folge 1/1997, Redaktion: Jens Borchert et al., Opladen: Leske + Budrich', 165-185.
- Vobruba, Georg, 1998a: „Das Globalisierungsdilemma“, in: Messner, Dirk; Vobruba Georg, *Die sozialen Dimensionen der Globalisierung*, INEF Report Nr. 28, Universität Duisburg: 3-18.
- Vobruba, Georg, 1998b: „Der Zusatznutzen von Sozialpolitik für die Modernisierung und Transformation von Gesellschaften“, in: Metze, Regina et al. (Hg.), *Der Transformationsprozeß*, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 33-47.
- Vobruba, Georg, 1999: „Währungsunion, Sozialpolitik und das Problem einer umverteilungsfesten europäischen Identität“, in: *Leviathan* 27: 78-94

- Webber, Douglas, 1987: „Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? Sozialliberale und christlich-liberale Antworten auf die Beschäftigungskrise“, in: Abromeit, Heidrun; Blanke, Bernhard (Hg.), *Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren*, Leviathan, Sonderheft 8, Opladen: Westdeutscher Verlag, 74-85.
- Wenzel, Gerd, 1996: „Zur Festsetzung der Regelsätze nach der Reform des Sozialhilferechts“, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 76: 301-310.
- Wingen, Max, 1997: *Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme*, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Wogawa, Diane, 2000: *Mißbrauch im Wohlfahrtsstaat*, Opladen: Westdeutscher Verlag (i.E.)
- Wolff, Klaus, 1991: *Schwarzarbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Eine mikroanalytische Untersuchung*, Frankfurt a. M.; New York: Campus.
- Zwick, Michael M., 1994: *Einmal arm, immer arm. Neue Befunde zur Armut in Deutschland*, Frankfurt a.M.; New York: Campus.

## Papers der Querschnittsgruppe „Arbeit & Ökologie“

- P98-501 Jürgen Blazejczak, Eckart Hildebrandt, Joachim H. Spangenberg, Helmut Weidner: Arbeit und Ökologie – Ein neues Forschungsprogramm, 85 S.
- P99-501 IG Metall/WZB: Gewerkschaften und Ökologie. Forschungs- und Betriebsprojekte zu nachhaltiger Entwicklung (Dokumentation). Redaktion: Joachim Beerhorst/Anneli Rüling, 58 S.
- P99-502 Eckart Hildebrandt: Arbeit und Nachhaltigkeit, 39 S.
- P99-503 Felix Beutler, Jörg Brackmann: Neue Mobilitätskonzepte in Deutschland – Ökologische, soziale und wirtschaftliche Perspektiven, 80 S.
- P99-504 Volker Hielscher: Gewerkschaftsarbeit im Wohngebiet: Eine Antwort auf neue Herausforderungen der Gewerkschaften?, 29 S.
- P99-505 Sebastian Brandl, Ulli Lawatsch: Vernetzung von betrieblichen Interessenvertretungen entlang der Stoffströme – Alternativen zu dezentralisierten, den einzelnen Betrieb betreffenden Formen der Interessenvertretung, 46 S.
- P99-506 Carroll Haak, Günther Schmid: Arbeitsmärkte für Künstler und Publizisten – Modelle einer zukünftigen Arbeitswelt?, 44 S.
- P99-507 Eckart Hildebrandt: Flexible Arbeit und nachhaltige Lebensführung, 38 S.
- P99-508 Weert Canzler, Andreas Knie: Neue Mobilitätskonzepte: Rahmenbedingungen, Chancen und Grenzen, 33 S.
- P99-509 Elisabeth Redler: Eigenarbeits- und Reparaturzentren – ökologische Qualität der Eigenarbeit, 36 S.
- P99-510 Ulrike Schumacher: Zwischen Ausgrenzung und neuen Potentialen – Die Modernisierung ehrenamtlicher Arbeit und der individuelle Mix von Tätigkeiten am Beispiel des Engagements in Berliner Umweltschutzorganisationen, 59 S.
- P99-511 Thomas Ritt: Die Beschäftigungsfelder im Umweltschutz und deren Veränderung, 41 S.
- P99-512 Frank Kleemann, Ingo Matuschek, G. Günter Voß: Zur Subjektivierung von Arbeit, 50 S.
- P00-501 Frank H. Witt, Christoph Zydorek: Informations- und Kommunikationstechnologien – Beschäftigung, Arbeitsformen und Umweltschutz, 59 S.
- P00-502 Jürgen P. Rinderspacher: Zeitwohlstand in der Moderne, 76 S.
- P00-503 Klaus Fichter: Beteiligung im betrieblichen Umweltmanagement, 38 S.
- P00-504 Adelheid Biesecker: Kooperative Vielfalt und das „Ganze der Arbeit“ – Überlegungen zu einem erweiterten Arbeitsbegriff, 23 S.

- P00-505 Heinz-Herbert Noll: Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und „neue“ Wohlfahrtskonzepte, 29 S.
- P00-506 Carsten Schneider: Veränderungen von Arbeits- und Umwelteinstellungen im internationalen Vergleich, 40 S.
- P00-507 Wolfgang Hien: Betrieblicher Gesundheitsschutz und betrieblicher Umweltschutz unter Mitarbeiterbeteiligung: Konflikt- und Synergiepotentiale, 39 S.
- P00-508 Hermann Schäfer: Ökologische Betriebsinitiativen und Beteiligung von Arbeitnehmern an Umweltmanagementsystemen, 31 S.
- P00-509 Josef Hilbert: Vom Kostenfaktor zur Beschäftigungslokomotive – Zur Zukunft der Arbeit in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft, 43 S.
- P00-510 Max Geray: Verbindung der Ökologisierung von Produktionsstrukturen und Produktionsverfahren mit aktiver Gesundheitspolitik im Betrieb, 39 S.
- P00-511 Karin Schulze Buschoff: Über den Wandel der Normalität im Erwerbs- und Familienleben: Vom Normalarbeitsverhältnis und der Normalfamilie zur Flexibilisierung und zu neuen Lebensformen?, 31 S.
- P00-512 Sabine Krüger: Arbeit und Umwelt verbinden – Probleme der Interaktion zwischen Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen, 57 S.
- P00-513 Uta Cupok: Lokales Handwerk: Dienstleistungen und Unternehmensnetzwerke, 50 S.
- P00-514 Martin Prange, Günter Warsewa: Arbeit und nachhaltige Stadtentwicklung – das Handlungsfeld lokale Ökonomie, 37 S.
- P00-515 Eckhard Priller, Jana Rückert-John: Nonprofit-Organisationen im Umweltbereich – Strukturen, Tätigkeitsfelder und Beschäftigungspotentiale, 43 S.
- P00-516 Peter Bleses: Auf zu neuen Ufern? Arbeit und Einkommen in der gewerkschaftlichen Zukunftsdebatte, 43 S.
- P00-517 Antje Vetterlein: Verhandelbarkeit von Arbeitszeitverkürzung. Zum Versuch neokorporatistischer Beschäftigungssteuerung im „Bündnis für Arbeit“, 93 S.
- P00-518 Karin Schulze Buschoff unter Mitarbeit von Jana Rückert-John: Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung – über den Wandel der Arbeitszeitmuster: Ausmaß, Bewertung und Präferenzen, 29 S.
- P00-519 Katrin Gillwald: Konzepte sozialer Innovation, 50 S.
- P00-520 Manfred Moldaschl: Neue Arbeitsformen und ökologisches Handeln, 43 S.
- P00-521 Willy Bierter: Dematerialisierung und Beschäftigung im Rahmen einer pluralen Ökonomie, 25 S.

- P00-522 Gerd U. Scholl: Beschäftigungsimplikationen und ökologische Wirkungen einer Verlängerung und Intensivierung der Produktnutzung, 45 S.
- P00-523 Jana Rückert-John: Soziale Dimensionen der Nachhaltigkeit – Der „Runde Tisch zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg“, 44 S.
- P00-524 Volker Teichert: Die informelle Ökonomie als notwendiger Bestandteil der formellen Erwerbswirtschaft. Zu den ökonomischen, sozialen und ökologischen Wirkungen informellen Arbeitens, 138 S.



Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie **je Paper** eine **Briefmarke im Wert von DM 1,00** oder einen "**Coupon Réponse International**" (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 1 DM** or a "**Coupon-Réponse International**" (if you are ordering from outside Germany) for **each** WZB-Paper requested.

### **Bestellschein**

### **Order Form**

#### **Absender • Return Address:**

An das  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung  
**PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT**  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin

---

---

---

---

*Hiermit bestelle ich folgende(s)  
Discussion Paper(s):*

*Please send me the following  
Discussion Paper(s):*

Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief	Bestellnummer • Order no.